



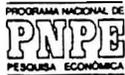
CADERNOS DE ECONOMIA/Nº 08

**A Legislação  
Complementar sobre  
Finanças Públicas e  
Orçamentos – Subsídios e  
Sugestões para sua  
Elaboração**

José Roberto Rodrigues Afonso  
Waldemar Giomi

ABRIL DE 1992

**ipea**  
*INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA*



CADERNOS DE ECONOMIA/Nº 08

**A Legislação  
Complementar sobre  
Finanças Públicas e  
Orçamentos – Subsídios e  
Sugestões para sua  
Elaboração**

José Roberto Rodrigues Afonso  
Waldemar Giomi

ABRIL DE 1992

## CADERNOS DE ECONOMIA

A Série CADERNOS DE ECONOMIA, publicação do Programa Nacional de Pesquisa Econômica — PNPE, divulga trabalhos inéditos no campo da Economia. As opiniões emitidas nos textos são de inteira e exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IPEA ou das demais instituições promotoras do PNPE.

Visando possibilitar mais rapidez e um número maior de publicações, esta série caracteriza-se por padrões editoriais flexíveis. O tipo de documento considerado para publicação inclui:

1. Monografias e artigos originais;
2. Conferências e palestras em novas áreas de pesquisa;
3. Relatórios de seminários ou encontros de qualidade e interesse excepcional, desde que monotemáticos.

### Manuscritos

Os manuscritos devem ter entre 100 e 400 páginas (considerando folha A4 em espaço dois) e estar digitados em processador eletrônico de texto. Toda correspondência deverá ser endereçada ao Programa Nacional de Pesquisa Econômica — PNPE, Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17ª andar - CEP 20.020 - Rio de Janeiro - RJ

Tiragem: 150 exemplares

### SERVIÇO EDITORIAL

**Brasília - DF:**

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10º andar

CEP 70.076

**Rio de Janeiro - RJ:**

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 - 14º andar

CEP 20.020

---

A LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR SOBRE  
FINANÇAS PÚBLICAS E ORÇAMENTOS  
- SUBSÍDIOS E SUGESTÕES PARA SUA ELABORAÇÃO

José Roberto Rodrigues Afonso<sup>\*</sup>  
Waldemar Giomi<sup>\*\*</sup>

---

\* Economista, assessor do Deputado Federal José Serra, e foi membro da Comissão de Reforma Tributária da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República - 1985/86.

\*\* Economista, foi coordenador geral de orçamento da Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo - 1983/86 e colaborador da Comissão de Finanças da Assembléia Nacional Constituinte na área orçamentária.

---

---

## SUMÁRIO

### APRESENTAÇÃO

#### 1. OS TRABALHOS DA ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE

- 1.1. Características Gerais
- 1.2. Principais Temas
  - 1.2.1. Atribuições dos Poderes
  - 1.2.2. Competências Legislativas
  - 1.2.3. Relacionamento Tesouro e Banco Central
  - 1.2.4. Lei do Plano Plurianual
  - 1.2.5. Lei de Diretrizes Orçamentárias
  - 1.2.6. Conteúdo da Lei Orçamentária
  - 1.2.7. Regionalização do Gasto
  - 1.2.8. Processo Legislativo
  - 1.2.9. Limitações do Processo Orçamentário
  - 1.2.10. Outros Temas

#### 2. AS MUDANÇAS DO TEXTO CONSTITUCIONAL

- 2.1. Organização do Estado
  - 2.2. Organização dos Poderes
  - 2.3. Da Tributação e Do Orçamento
  - 2.4. Outras Disposições
- Anexo: Quadro Comparativo dos Textos Constitucionais

#### 3. QUESTÕES PARA O DEBATE NA ELABORAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR

- 3.1. Finanças Públicas: Conceituação e Abrangência
  - 3.2. Princípios e Competências
    - 3.2.1. Princípios Básicos
    - 3.2.2. Legislando sobre a Matéria
    - 3.2.3. Princípios da Lei das Finanças
    - 3.2.4. Normas Gerais (Art. 163)
    - 3.2.5. Relacionamento Tesouro versus Banco Central
    - 3.2.6. Concepção dos Três Instrumentos de Planejamento
      - 3.2.6.1. Lei do Plano Plurianual
      - 3.2.6.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias
      - 3.2.6.3. Orçamentos Anuais e Créditos Adicionais
    - 3.2.7. Aspectos Peculiares do Processo de Planejamento
      - 3.2.7.1. Elaboração, Apreciação e Promulgação das Leis
      - 3.2.7.2. Exercício Financeiro e Prazos
      - 3.2.7.3. Abrangência dos Instrumentos
      - 3.2.7.4. Poderes e Órgãos Autônomos
      - 3.2.7.5. Regionalização do Gasto
    - 3.2.8. Controle e Fiscalização
    - 3.2.9. Limites do Gasto com Pessoal
    - 3.2.10. Gestão Financeira e Patrimonial
-

---

#### 4. AVALIAÇÃO CRÍTICA DE PROJETO E ANTEPROJETOS DE LEI

##### 4.1. Características Gerais

##### 4.2. Principais Matérias

4.2.1. Abrangência do Plano Plurianual

4.2.2. Regionalização do Plano

4.2.3. Vigência do Plano Plurianual

4.2.4. Prazos de Encaminhamento e Aprovação dos Instrumentos de Planejamento

4.2.5. Flexibilização do Plano Plurianual através da Lei de Diretrizes Orçamentárias

4.2.6. Conteúdo dos Projetos de Lei de Diretrizes e do Orçamento Anual

4.2.7. Classificação Orçamentária da Despesa

4.2.8. Tramitação Legislativa

4.2.9. Créditos Adicionais

4.2.10. Exercício Financeiro

4.2.11. Fundos Especiais

4.2.12. Contabilidade

#### 5. TRANSIÇÃO E REVISÃO CONSTITUCIONAL

#### BIBLIOGRAFIA

---

---

Este trabalho reproduz, em parte, relatório de projeto apresentado, em janeiro de 1991, ao PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (Project BRA/88/007 - Mod. 90-147).

Esse projeto visou subsidiar a regulamentação da Constituição Brasileira de 1988 também nas áreas de sistema financeiro, empresas controladas pelo Estado, políticas sociais, bem como regime de governo e sistema eleitoral. A inspiração e as orientações sobre conduta do projeto foram do Deputado José Serra.

As opiniões aqui emitidas são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Os serviços auxiliares de pesquisa estiveram aos cuidados dos graduandos de Economia: Júlio César Maciel Ramundo e Ana Beatriz Fontenelle Gorini.

---

---

## A P R E S E N T A Ç Ã O

A Constituição de 5 de outubro de 1988 modificou significativamente as normas que regem o planejamento e o orçamento do setor público no Brasil. Uma idéia inicial da importância dedicada a essas matérias pela Assembléia Nacional Constituinte é dada pela dedicação de um capítulo da nova Carta exclusivamente às "Finanças Públicas" — o Capítulo II, do Título VI (este denominado "Da Tributação e Do Orçamento") —, inovação sem precedentes na tradição constitucional brasileira e internacional.

Os constituintes definiram como princípios norteadores dos trabalhos de definição das normas constitucionais constantes do citado capítulo:

a) a modernização dos instrumentos orçamentários, especialmente objetivando integrar as atividades de planejamento com as de orçamento, ou seja, as visões de longo e médio prazos com as de curto prazo;

b) a recuperação, e de modo ordenado, da participação do Poder Legislativo no processo decisório; e

c) a melhor transparência das ações governamentais e a definição de restrições e regras, visando o equilíbrio financeiro das contas governamentais.

Para atender a esses princípios gerais, foi mudada a maior parte das disposições integrantes da Constituição de 1967 e introduzido um grande número de novos dispositivos. Essas alterações foram tão ou mais profundas do que as realizadas no âmbito do Sistema Tributário Nacional, embora não tenham merecido o mesmo destaque. Os efeitos da "reforma do planejamento e

---

orçamento" não foram tão imediatos e visíveis quanto os da reforma tributária.

A aplicação plena das novas disposições constitucionais vem sendo frustrada basicamente porque depende de regulação a ser estabelecida pela legislação complementar e ordinária; esses atos ainda não foram aprovados.

O ponto central da regulamentação infraconstitucional será a(s) Lei(s) Complementar(es) Federal(is) prevista(s) no Art.165, Parágrafo 9º, da Constituição. Porém, mais de dois anos e meio passados da sua promulgação, o Congresso Nacional mal iniciou os debates em torno da matéria. O Poder Executivo Federal não tomou a iniciativa. Um único projeto de Lei Complementar abrangente sobre o assunto foi apresentado na Câmara dos Deputados (o de nº 222, de 1989, de autoria do Deputado José Serra), mas apenas foi apreciado no tocante a sua admissibilidade e constitucionalidade, isto é, só passou pela primeira fase do processo legislativo.

Nesse contexto, considera-se fundamental estimular os debates para que avance o processo de regulação das normas constitucionais sobre o planejamento e o orçamento públicos. Este trabalho constitui um esforço para subsidiar e incrementar o processo legislativo de regulação das matérias referidas. É a seguinte a estrutura do trabalho:

O primeiro capítulo procura resgatar uma espécie de memória dos trabalhos da Assembléia Constituinte em torno da matéria "Finanças Públicas". Esta retrospectiva tem grande importância para recuperar o espírito ou a motivação dos constituintes, tanto no caso de algumas normas constitucionais que podem não ter interpretação consensual, como no caso de decisões marcadas por maiores polêmicas e que foram remetidas para a legislação complementar, ou ainda no caso de algumas proposições rejeitadas na Constituinte e que tendem a ser retomadas na elaboração da

---

legislação complementar federal.

No segundo capítulo são destacadas as mudanças entre os textos constitucionais de 1967 e de 1988 (apresentados em quadro anexo ao capítulo).

O terceiro capítulo é dedicado à definição de uma agenda das principais normas a serem tratadas na legislação complementar. A preocupação é com a concepção genérica dessas normas. Isto implica definir a natureza que se julga mais apropriada para a(s) lei(s) - por exemplo, opinar se toda matéria deve ser esgotada em uma única Lei Complementar ou em diversas Leis Complementares, ou ainda se algumas normas não são mais próprias de legislação ordinária. Esta análise introduz a questão da interação com outras matérias constitucionais que também serão objeto de regulação infraconstitucional. Chamam a atenção as normas coincidentes com as do Sistema Financeiro Nacional e as que serão objeto de legislação federal e estadual de forma concorrente.

No quarto capítulo é feita uma análise comparada e crítica dos projetos de lei, além de outras proposições de técnicos ou entidades (na versão disponível em agosto de 1990) que atuam na área, para a Lei Complementar que regulará os orçamentos públicos.

Os projetos e anteprojetos de lei consultados têm como característica comum a preocupação com a substituição das normas da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabeleceu as normas gerais de Direito Financeiro Público ainda vigentes. É dada grande ênfase a uma avaliação crítica dessas proposições, baseada em juízo próprio, com o objetivo, antes de tudo, de identificar pontos de maior convergência e divergência para a elaboração da legislação complementar federal, que tende a aproveitar e, na medida do possível, compatibilizar grande parte das disposições já propostas por parlamentares, técnicos e entidades ligadas às Finanças Públicas.

---

Na conclusão, comenta-se brevemente a fase de transição para o novo sistema de planejamento e orçamento públicos, bem como, antecipando debate que marcará a próxima legislatura do Congresso Nacional, as normas pertinentes a estas matérias que tendem a ser objeto de atenção da revisão constitucional, com início previsto para outubro de 1993.

---

## 1. OS TRABALHOS DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

Os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, instalada em março de 1987, foram organizados em torno de três grandes etapas: das Comissões Temáticas, da Comissão de Sistematização e do Plenário.

Na primeira etapa, foram montadas sete comissões temáticas.<sup>1</sup> As Finanças Públicas foram objeto de estudo específico da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (denominada neste trabalho, para simplificar citações, Comissão de Finanças). Esta comissão foi presidida pelo constituinte Francisco Dornelles e teve como relator o constituinte José Serra. No entanto, a matéria "orçamentos públicos" também foi apreciada na Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, mais precisamente, na sua Subcomissão do Poder Legislativo, presidida e relatada, respectivamente, pelos constituintes Bocayuva Cunha e José Jorge.<sup>2</sup>

Os trabalhos iniciais de cada comissão foram organizados em torno de três subcomissões. A Comissão de Finanças foi desdobrada nas subcomissões: V-a, "Tributos, Participação e Distribuição das Receitas" (presidida e relatada, respectivamente, pelos constituintes Benito Gama e Fernando Bezerra Coelho); V-b, "Orçamento e Fiscalização Financeira" (João Alves e José Luiz Maia); e V-c, "Sistema Financeiro" (Cid Sabóia de Carvalho e

---

<sup>1</sup> Eram as seguintes as Comissões: I — "da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher"; II — "da Organização do Estado"; III — "da Organização dos Poderes e Sistema de Governo"; IV — "da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições"; V — "do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças"; VI — "da Ordem Econômica"; e VII — "da Ordem Social".

<sup>2</sup> Os relatórios das referidas subcomissão e comissão, do mesmo que a organização da Constituição de 1967, e das Cartas Brasileiras anteriores, incluíram, no capítulo dedicado ao "Poder Legislativo", duas seções específicas: "Do Orçamento" (IX) e "Da Fiscalização Financeira e Orçamentária" (X).

---

Fernando Gasparian).

Os trabalhos envolveram, primeiro, a realização de sessões públicas, específicas de cada subcomissão ou conjunta da comissão, em que eram feitas exposições por autoridades e especialistas nas correspondentes matérias. Após uma fase de apresentação de sugestões (sem maiores formalidades), o relator de cada subcomissão elaborou um pré-projeto, que recebeu emendas, e ambos documentos foram votados pelos constituintes integrantes da respectiva subcomissão. Assim, o primeiro relatório oficial de trabalho da Assembléia Constituinte consistiu dos anteprojetos aprovados pelas subcomissões temáticas, datados de maio de 1987.

A seguir, os constituintes das três subcomissões foram reunidos em torno das respectivas comissões. Os primeiros anteprojetos receberam emendas e o relator de cada comissão temática apresentou um substitutivo, consolidando e, conforme seu entendimento, modificando as propostas aprovadas na subcomissão. Após nova rodada de emendas, estas e o substitutivo foram apreciados pelo plenário de cada comissão. O texto então aprovado representava o segundo relatório de trabalho da Assembléia: os anteprojetos aprovados pelas comissões temáticas, datados de junho de 1987.

Na segunda etapa, presidentes e relatores das comissões temáticas mais os constituintes especialmente indicados pelos respectivos partidos (e que não integraram nenhuma comissão setorial), reuniram-se na Comissão de Sistematização, que teve como presidente o constituinte Afonso Arinos e, como relator, o constituinte Bernardo Cabral, sendo que este, ao assumir o posto, tornou-se também o relator-geral da Assembléia Nacional Constituinte.

Inicialmente, a Comissão de Sistematização cuidou de consolidar e compatibilizar as matérias aprovadas pelas sete

---

comissões temáticas. O relator apresentou um anteprojeto (junho de 1987), que recebeu emendas, e ambos foram votados, sendo o relatório aprovado denominado Projeto de Constituição (julho de 1987).

A seguir, a Comissão de Sistematização registrou três rodadas de trabalho: o relator apresentou o "Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização" (de agosto de 1987), este recebeu emendas, e após ambos serem votados, a matéria aprovada constituiu o "Segundo Substitutivo da Comissão de Sistematização" (de setembro de 1987); na terceira vez, chegou-se à redação final, denominada "Projeto de Constituição (A), da Comissão de Sistematização", de novembro de 1987.

Quanto ao Orçamento, vale destacar que a Comissão de Sistematização compatibilizou e consolidou as normas aprovadas, na fase anterior, pelas Comissões de Finanças e da Organização dos Poderes. Havia uma série de divergências no primeiro Projeto de Constituição, de julho de 1987, e, para tentar solucionar essa questão, os relatores das comissões temáticas, constituintes José Serra e José Jorge, apresentaram emendas conjuntas e sobre blocos de normas dessa matéria, que foram acolhidas pelo relator-geral, constituinte Bernardo Cabral, na divulgação do Primeiro Substitutivo e resultaram em uma nova redação ao capítulo "Dos Orçamentos".

Na última etapa de trabalhos da Assembléia, as matérias foram submetidas ao plenário geral, presidido e relatado, respectivamente, pelos constituintes Ulysses Guimarães e Bernardo Cabral. Pela ordem, todos os constituintes apreciaram as matérias em duas rodadas de votação; em seguida, foi organizada uma Comissão de Redação Final para corrigir erros ortográficos da última versão.

---

Os dois turnos de votação em plenário apresentaram características distintas. Na primeira votação, cabiam quaisquer mudanças e os trabalhos foram organizados a partir do Projeto da Comissão de Sistematização, que recebeu milhares de emendas. Dentre essas emendas, mereceram destaque as que implicavam em substituição integral do texto do Projeto "A", oriundas de um bloco de constituintes — denominado "Centrão" —, porque, devido a mudanças no regimento interno, na hora da votação, tiveram precedência em relação ao projeto básico (o da Sistematização). Como cabiam emendas de qualquer natureza (modificativa, substitutiva, aditiva, supressiva, etc.) e a apreciação era feita por todos os constituintes, através de votações nominais e públicas, essa foi a fase de trabalho mais decisiva e importante da Assembléia. A redação que resultou das votações do primeiro turno constituiu o relatório denominado "Projeto de Constituição (B), de julho de 1988".

No segundo turno, foram votadas as emendas apresentadas ao Projeto "B", porém, essas emendas só podiam ter caráter supressivo, integrais ou parciais (não cabiam, portanto, emendas modificativas, substitutivas ou aditivas). A votação representou a última análise de mérito realizada pelos constituintes, sendo o texto aprovado denominado "Projeto de Constituição (B), de setembro de 1988".

Visando a correção de erros e a realização de aperfeiçoamentos indispensáveis, sempre sem alterar o mérito das matérias, foi reunida a Comissão de Redação. Apreciou-se então as últimas emendas do relator-geral e as apresentadas pelos constituintes visando adequar a redação do texto aprovado no segundo turno, concluindo-se pelo relatório identificado como o "Projeto de Constituição (D) — Redação Final", de setembro de 1988. Essa redação foi submetida novamente a votação no grande plenário, apenas para um referendum. Finalmente, em 5 de outubro de 1988, a nova Constituição foi promulgada.

---

## 1.1. Características Gerais

Em linhas gerais, o processo constituinte que envolveu as matérias relativas às Finanças Públicas foi marcado pela ausência de polêmicas de maiores repercussões, por ter sua atenção monopolizada por reduzido grupo de constituintes, e, sobretudo, pela manutenção, até o texto final, dos princípios estabelecidos no anteprojeto da Comissão de Finanças e da redação definida no âmbito do Primeiro substitutivo da Comissão de Sistematização.

As decisões dos constituintes tiveram uma orientação comum ou perseguiram os mesmos princípios, desde a primeira fase de trabalho até a definição da redação final (ainda que ocorressem alterações de forma no texto).

O relatório (do Constituinte José Luiz Maia), que acompanhou o anteprojeto aprovado pela Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, assim definiu as principais preocupações que nortearam o início dos trabalhos constituintes (pp.2-4):

- "...não importamos qualquer modelo de países mais ou menos adiantados...";

- "... uma estrutura orçamentária rigorosamente filiada ao planejamento de curto, médio e longo prazos, dentro dos quais sejam balizadas as prioridades nacionais e regionais e definida a periodicidade para a execução dos planos ...";

- "O imperativo de submeter ao exame e deliberação do Congresso Nacional um orçamento do setor público que inclua todo o universo das ações a serem desenvolvidas no âmbito dos poderes e suas entidades, inclusive das empresas estatais ...";

- "...a ampliação do raio de competência do Tribunal de Contas da União ...".

---

O relatório final da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (do constituinte José Serra), por sua vez, reafirmou os princípios básicos na área das Finanças (p.5):

- "...significativo aumento da transparência e da abrangência do processo orçamentário, inclusive na sua dimensão regional ...";

- "Definem-se mais claramente as prioridades das despesas e maior controle anual de seu cumprimento em termos de metas físicas ...";

- "Fortalece-se o papel do Legislativo no processo orçamentário, na sua fase de elaboração e no controle e fiscalização de sua execução ...";

- "Fortalece-se, também, o papel dos organismos de controle externo (Tribunal de Contas) e interno das contas da União e de suas entidades ...".

Dos princípios acima apontados, pode-se considerar que os constituintes tinham como básico o que implicava a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo.<sup>3</sup> Contribuiu, em grande parte, para que os constituintes concentrassem grande atenção nesse objetivo o fato de que essa não era uma Assembléia Constituinte exclusiva, isto é, seus membros também eram, e posteriormente

---

<sup>3</sup> A mesma orientação também foi adotada na outra subcomissão que enfocou a matéria orçamentária, a do Poder Legislativo, como bem retrata este trecho do Relatório Final: "A questão do Orçamento tem uma importância fundamental para o exercício das prerrogativas do Poder Legislativo. Essa participação até o momento vem sendo quase nula e tem sido na realidade a causa mais determinante para o esvaziamento do Congresso Nacional. Um Parlamento que não pode debater à exaustão, nem emendar uma matéria tão relevante quanto o Orçamento reduz-se apenas a um colegiado de representantes de um povo que não pode estabelecer suas prioridades na execução das obras que necessita, as quais são, em essência, a natureza da atividade do Governo." (p.17)

---

continuaram sendo, membros do Congresso Nacional.

Durante as etapas da Comissão de Sistematização e de Plenário, o processo constituinte em torno das finanças prosseguiu girando em torno da concepção da comissão temática.

Vale destacar que o "Centrão", grupo que apresentou emendas substitutivas integrais ao texto aprovado pela Sistematização, nessa matéria, manteve a estrutura do capítulo das Finanças, definida por ocasião da elaboração do Primeiro Substitutivo do relator da Comissão de Sistematização. O Centrão apresentou poucas e inexpressivas alterações nessa matéria (deteve-se em expressões ou normas localizadas).

A constância de princípios e do conteúdo e forma das normas dos projetos decorre também do fato de que foram poucos e sempre os mesmos os "atores" ou participantes dos debates sobre a matéria na Assembléia Constituinte. Essa é uma característica observada desde a fase da comissão temática, acentuada ainda mais durante as votações finais, em plenário. Além disso, é peculiar que, ao contrário da maioria das matérias, não sobressaíram nessas discussões posições ideológicas e político-partidárias.

Fundamentam essas observações uma leitura dos Anais da Assembléia Constituinte. Os pronunciamentos, encaminhando a votação a favor ou contra, feitos antes da votação de cada capítulo dos substitutivos ou de cada emenda, evidenciam a atuação de forma recorrente e, regra geral, com posições semelhantes dos constituintes José Serra, José Jorge, César Maia e Fernando Henrique Cardoso, e, em menor evidência, de Osmundo Rebouças, Firmo de Castro, José Luiz Maia, João Alves e Vilson de Souza.

As discussões em torno das Finanças Públicas, que implicaram polêmicas de maior folego ou envergadura, foram concentradas em três normas: a regionalização dos instrumentos do processo de

---

planejamento (mais precisamente, a prefixação, já na Constituição, de uma regra para distribuição regional dos recursos públicos); as competências atribuídas à Comissão Mista do Congresso Nacional, encarregada especificamente da apreciação dos Orçamentos (questionou-se muito o esvaziamento da atuação das demais comissões e dos parlamentares não integrantes dessa comissão especial); e a aprovação de projetos de lei por decurso de prazo.

## 1.2. Principais Temas

### 1.2.1. Atribuições dos Poderes

Não houve qualquer mudança expressiva durante os trabalhos da Assembléia Constituinte sobre o que compete a cada um dos Três Poderes em torno dessas matérias, com exceção da questão do controle do endividamento público, analisado no último tópico.

Na essência, ao Executivo sempre coube elaborar e tomar a iniciativa de apresentação dos projetos de lei correspondentes aos instrumentos do processo de planejamento; e ao Legislativo, apreciá-los e aprová-los. A bem da verdade, quando a opção do sistema de governo era pelo parlamentarismo (antes do plenário), essa iniciativa passava às mãos do Primeiro-Ministro.

### 1.2.2. Competências Legislativas

A definição mais importante sobre as competências de cada esfera de governo em torno da matéria — relativa ao poder de legislar sobre Direito Financeiro e os Orçamentos — foi tomada durante a Comissão de Sistematização: o Primeiro Substitutivo do relator determinou que a União e os estados, de forma concorrente, legislassem sobre as matérias mencionadas.

---

O relator da Sistematização modificou uma posição adotada na primeira fase da Constituinte, a pretexto de fortalecer o federalismo brasileiro.<sup>4</sup> É verdade que a Comissão de Finanças não fizera qualquer menção à norma, porém, a Comissão da Organização do Estado tinha deixado a competência sobre Direito Financeiro na esfera exclusiva da União (para ser mais correto, o anteprojeto dessa comissão temática, relatado pelo constituinte José Richa, não previa qualquer competência concorrente).

O segundo aspecto relevante deste tema diz respeito à Lei Complementar que disporá sobre Finanças Públicas e outras matérias. A proposta surgiu, pela primeira vez, no substitutivo do relator da Comissão de Finanças e poucas alterações sofreu até a redação final, ressalvado o fato de que a definição original previa a elaboração de um "Código de Finanças Públicas".

Uma análise das justificativas do substitutivo da comissão temática indica que a idéia do Código começou pela necessidade que teve o relator José Serra de apresentar alternativas a normas aprovadas pela Subcomissão do Sistema Financeiro e que entendia não constituir matéria própria do texto constitucional, "pela complexidade dos temas e pela rigidez que causariam" (pp.24-30). Dessa forma, para evitar, por exemplo, que cada operação de

---

<sup>4</sup>No plenário da Comissão de Sistematização, a competência concorrente foi defendida e delimitada por proposta do constituinte Nelson Jobim: "...a União, em primeiro lugar, somente legislará de forma geral... em segundo lugar, os estados terão dois tipos de competência — supletiva, quando a União não tiver legislado e complementar quando a União tiver legislado. E aí o sistema criado pelo eminente relator fica absolutamente perfeito. Diga-se de passagem, é um sistema que tem origem no federalismo moderno, numa concepção moderna de federalismo em que não se torna fixa e definitiva a estrutura federativa e possibilita que a Carta Constitucional faça com que as circunstâncias históricas se adentrem no sistema federal, e possam evoluir de forma perfeita e humana." (Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento "C", 24/10/1987, pp.1543-1544).

---

crédito realizada pelo setor público — inclusive por empresas estatais e envolvendo garantias — dependesse de autorização legislativa, ou que as operações de câmbio do setor fossem monopolizadas por bancos oficiais, o substitutivo remeteu as definições em torno dessas matérias para a legislação infraconstitucional: "... na Lei Complementar (regras gerais) e em Lei Ordinária (disposições especiais)" (p.28).

É interessante registrar ainda que, no anteprojeto da Comissão de Finanças, a Lei Complementar sobre Finanças Públicas não figurava ao lado das disposições relativas aos Orçamentos, mas sim ao lado das normas relativas ao Sistema Financeiro: a proposta era que integrasse um capítulo denominado "Do Sistema Financeiro e Das Finanças Públicas". Segundo o substitutivo da Comissão de Finanças (p.5) ressalta "... a tentativa de ordenação dada a este capítulo — inexistente em outras Constituições — a fim de facilitar e melhor sistematizar a abordagem das questões fundamentais ..."; a Lei do Sistema Financeiro e o Código de Finanças "... reestruturarão os sistemas financeiros público e privado, estabelecerão as novas regras pertinentes à organização e ao funcionamento desses sistemas ...".

Na etapa seguinte, o relator da Comissão de Sistematização mudou a estrutura do texto e associou a norma relativa ao Código de Finanças às disposições específicas sobre Orçamentos, incluindo ambas em um mesmo capítulo — denominado "Das Finanças Públicas" — e colocando o artigo que tratava do Código na seção chamada "Normas Gerais" e as demais normas, na Seção "Dos Orçamentos". O distanciamento entre as normas relativas às Finanças Públicas e as do Sistema Financeiro Nacional foi concretizado com a inclusão das últimas em outro título do Projeto de Constituição — o da "Ordem Econômica". A organização da redação definida no Primeiro Substitutivo da Sistematização prevaleceu até a redação final.

---

Quanto à regulação da elaboração, execução e controle dos instrumentos do processo de planejamento, observa-se que foi atribuída à Lei Complementar Federal desde a etapa inicial da Constituinte. A abrangência foi ampliada no Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização, de forma a compreender também a gestão financeira e patrimonial e a criação de fundos. Por outro lado, naquele relatório foi previsto também que a Lei Complementar dispusesse sobre "a tramitação legislativa" dos projetos de lei relativos aos Orçamentos, o que foi rejeitado no primeiro turno de votações em plenário.

Sobre uma das normas básicas a serem reguladas pela Lei Complementar — a definição do período do exercício financeiro — é importante destacar que o anteprojeto da Comissão de Finanças inovou ao estabelecer que o início do mandato do Chefe do Executivo coincidiria com o início do exercício financeiro, a fim de racionalizar o processo legislativo.<sup>5</sup> Como não era uma matéria propriamente orçamentária, essa foi suprimida do capítulo de "Finanças", mas a idéia foi aprovada e materializada no capítulo dedicado ao Poder Executivo, com a antecipação da posse presidencial e de governadores para 1º de janeiro.

### 1.2.3. Relacionamento do Tesouro e Banco Central

As normas constitucionais que definem na competência exclusiva da União atribuições tradicionalmente exercidas pelo

---

<sup>5</sup>O relator da Comissão de Finanças justificou em seu substitutivo a mudança na data da posse dos chefes do Poder Executivo: "a) conceder, ao Poder Executivo, prazo mais adequado para elaboração do Plano Plurianual de Investimentos Públicos; b) dar prazo mais adequado para se elaborar o primeiro orçamento da nova administração, especialmente o projeto de Lei de Diretriz Orçamentária ... [de forma que não fosse] ... elaborado por um governo para ser cumprido por outro; c) evitar o comprometimento dos orçamentos públicos nos 2,5 meses iniciais do último ano de mandato" (p.20).

---

Banco Central e as que tratam do relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central foram definidas no âmbito do anteprojeto da Comissão de Finanças. Pela relevância desta matéria, vale detalhar a evolução do processo constituinte.

No tocante especificamente ao Banco Central, além de este receber a competência da União para emitir moeda, a Subcomissão do Sistema Financeiro lhe atribuiu a emissão de títulos próprios para execução da política monetária (em paralelo, a proibição para que comprasse títulos do Tesouro), o controle do câmbio e a fiscalização bancária. A proposta foi rejeitada pelo relator da Comissão de Finanças, sob o argumento de que o texto constitucional deveria mencionar apenas a função principal do Banco Central (emissor de moeda), as demais deveriam ser precisadas na legislação complementar.

A concessão de financiamento pelo Banco Central ao Tesouro e a ente que não fosse instituição financeira foi proibida desde o início dos trabalhos constituintes.

A Comissão de Finanças, no primeiro caso, decidiu restringir a aquisição de títulos do Tesouro Nacional apenas para atender

---

necessidades decorrentes da execução da política monetária.<sup>6</sup> Na proposta inicial do relator, essas operações só poderiam realizar-se "no mercado"; mas o texto final aprovado pela Comissão suprimiu essa expressão.

Como até o início da Constituinte o Banco Central financiava em larga escala o setor privado não-financeiro, foi aprovada, na Comissão de Finanças, disposição transitória determinando que o Banco Central transferisse essas operações de fomento ao Tesouro Nacional em até três meses, de forma que passassem a integrar a Lei Orçamentária e, como tal, fossem sujeitas ao crivo do Congresso Nacional. Essa norma provisória foi rejeitada na Sistematização sob o argumento básico de que retirava a agilidade necessária à concessão de crédito para fomento e seria prejudicial, sobretudo, ao setor agropecuário e às regiões menos

---

<sup>6</sup>Na verdade, o anteprojeto da Subcomissão do Sistema Financeiro era mais duro ainda, pretendendo impedir quaisquer aquisições de títulos governamentais por parte do Banco Central. O relator José Serra, no seu substitutivo, criticava essa posição, que julgava mais ortodoxa do que a pregada por Hayek e Friedman: "... imagine-se a ocorrência de calamidade pública de largas proporções, em combinação com uma situação de liquidez apertada na economia. O Governo Federal ver-se-ia obrigado a colocar uma grande quantidade de papéis no mercado, para captar os recursos necessários ao atendimento da calamidade. Como o Banco Central não poderia adquirir esses papéis, o resultado seria uma considerável elevação de todas as taxas de juros, o que redundaria em prejuízos para o Tesouro Nacional, estados e municípios, sem falar no restante da sociedade, duplamente penalizada. Além disso, não podendo adquirir títulos do Tesouro, o Banco Central, para injetar liquidez na economia, teria que adquirir exclusivamente papéis privados. Ou seja, estaria dando mais competitividade a esses papéis privados, assumindo risco maior do que se estivesse adquirindo títulos do Tesouro Nacional e prejudicando a colocação dos títulos federais, que teriam com menores vantagens em relação aos papéis privados" (p.27).

---

desenvolvidas.<sup>7</sup> Curiosamente, a correspondente norma do texto permanente não foi questionada e, no final, a transição acabou regulada por ato próprio do Executivo (aliás, por decreto editado antes da promulgação da nova Constituição).<sup>8</sup>

Ainda sobre o Banco Central, destaca-se que, na Comissão de Finanças, este assumiu o papel de depositário único das disponibilidades de caixa do Tesouro (quando na subcomissão pretendia-se que fossem as instituições financeiras oficiais). O

---

<sup>7</sup>Vale destacar alguns trechos dos pronunciamentos favoráveis à manutenção das operações no Banco Central (a 526.<sup>a</sup> Votação, Diário ANC — Supl.C, pp.2366-2370). Segundo o constituinte Oswaldo Lima Fl.: "... esta medida é profundamente nociva aos interesses daquela região [Nordeste]. Desde 1985 o Banco Central tem conseguido elevar as aplicações para os créditos rural e industrial na região Nordeste de forma altamente significativa ... o Tesouro Nacional não tem um funcionário qualificado para fiscalizar o crédito rural ou industrial, não tem atribuições legais, não tem competência, não tem capacidade para aplicar penalidades, mas isto foi feito para que todo o crédito ficasse nas mãos dos seus atuais dirigentes ..." (p.2366). Do constituinte João Agripino: "... o Banco Central estará mais controlado por esta Casa do que a Secretaria do Tesouro Nacional ... terá seu presidente e os seus diretores nomeados ... com o referendum do Senado da República ... a preocupação e o tecnicismo ... com relação ao orçamento também não se justificam. Por quê? Está dito no texto constitucional que esta Casa definirá em lei complementar as atribuições do Banco Central. Por conseguinte, se vamos definir o que é a Carteira de Fomento do Banco Central, ele não poderá fugir da definição que lhe vamos dar aqui" (p.2367).

<sup>8</sup>Ainda sobre os interesses que cercavam as operações de crédito até então realizadas pelos Bancos Central e do Brasil, à conta e risco do Tesouro, vale destacar duas excepcionalidades abertas nos anteprojetos aprovados na Subcomissão de Orçamentos e também na Comissão de Finanças: para prestação de garantias e para execução da política de preços mínimos de produtos da agricultura.

Mesmo que as operações passassem a depender de autorização orçamentária, dispositivo singular pretendia que, já no texto constitucional, estas fossem autorizadas e dispensadas de passarem, no mínimo, uma vez por ano pelo crivo do Congresso. É bem verdade que, ao mesmo tempo, condicionava-se a concessão de empréstimos a limites a serem estipulados pelo Legislativo, mas, de qualquer forma, isso implicava autonomia e privilégio que nenhum outro gasto público então merecia.

---

substitutivo do relator (p.4) qualificou esta medida como "fundamental", porque permitiria: "... a) maior controle dos fluxos de recursos; b) alocação mais racional dos recursos, segundo os propósitos governamentais; e c) diminuição do custo da dívida pública."

Na primeira etapa da Constituinte, também foi objeto de atenção o relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil.

A Subcomissão do Sistema Financeiro pretendia que o Banco do Brasil fosse o responsável pela execução financeira e orçamentária, bem como pela emissão de títulos da União. Estas medidas foram rejeitadas no substitutivo do relator da Comissão de Finanças (p.28) sob a alegação de que os recursos do Tesouro não podem ser "entesourados em caixa forte" porque "são, por vezes, superiores à totalidade do papel moeda emitido" e que a emissão de títulos pelo próprio Tesouro evita o "pagamento de comissões" e isso reduz, "ao mínimo indispensável, a colocação de papéis do governo".

Por outro lado, a Comissão de Finanças chegou a delegar ao Banco do Brasil a função de agente exclusivo do Tesouro, mas a norma foi suprimida no Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização.

Finalmente, chama-se a atenção para as citações nos Projetos de Constituição do "Banco Central do Brasil", substituídas na última etapa, dedicada à revisão do texto final, pela expressão "banco central" — com iniciais minúsculas —, sob o pretexto de se evitar a interpretação de que aquela autarquia seria transformada em um ente constitucional (como por exemplo, os órgãos do Poder Legislativo - Senado e Câmara).

---

#### 1.2.4. Lei do Plano Plurianual

Dos três instrumentos do processo de planejamento, o Plano Plurianual foi o que mais tempo levou para ter sua forma definida no processo constituinte. Embora sua função básica tenha sido delineada na Subcomissão de Orçamentos: correlacionar e integrar planos e orçamentos.

A abrangência do Plano Plurianual foi crescendo ao longo dos trabalhos constituintes: primeiro, compreendia apenas investimentos públicos; depois também as despesas deles decorrentes; por último, no segundo turno em plenário (fruto de um grande acordo porque, nessa fase, não caberiam emendas modificativas), passou a abranger todas as despesas de capital e as relativas aos programas de duração continuada.<sup>9</sup> Curiosamente, com uma ou outra forma, a sempre presente foi a da regionalização desse instrumento.

Por outro lado, caracterizou-se o processo constituinte por não detalhar outras regras sobre o Plano Plurianual, a exemplo do

---

<sup>9</sup> O acordo de lideranças envolveu também mudanças em outras normas do capítulo, a seguir comentadas, referentes à Lei de Diretrizes Orçamentárias; aos limites para contratação de operações de crédito por antecipação de receita; às atribuições da Comissão Mista de Orçamento do Congresso; ao alcance das emendas dos parlamentares; e à aprovação dos projetos de lei por decurso de prazo.

O acordo foi feito em torno da fusão de 30 destaques e emendas, não sendo publicada justificativa dessa iniciativa, e recebendo essa o apoio da liderança de 13 partidos. Em plenário, o presidente da mesa anunciou a fusão e, em seguida, a posição do relator (favorável), não tendo sido feito qualquer pronunciamento (nem a favor) na tribuna. Na verdade, em pleno processo de votação, quando líderes já anunciavam as posições do partido, foi sugerida uma mudança no texto da fusão, a fim de corrigir um erro (de modo que a Câmara e o Senado votem "conjuntamente" os projetos de lei, e não "simultaneamente" como dizia a redação dos líderes); a proposta foi aceita pelo relator, e sem objeção dos demais parlamentares, incorporada à fusão, dispensadas maiores formalidades. Vide Diário ANC, 28/08/1988, pp.13468-13472.

---

que fez com o Orçamento Anual. Inclusive, sequer foi definido o período de vigência dessa lei no texto constitucional (no anteprojeto da Comissão de Finanças foi fixado o período entre o segundo exercício do mandato presidencial até o primeiro do mandato subsequente, mas depois abandonado).

Apenas no caso do processo legislativo, o Plano Plurianual mereceu maior atenção. Ao se definir que condicionaria a elaboração das Diretrizes e dos Orçamentos, o Plano foi guindado à posição maior do ciclo orçamentário.

#### 1.2.5. Lei das Diretrizes Orçamentárias

À semelhança do que ocorreu com a Lei do Plano, o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias foi sendo paulatinamente ampliado no processo constituinte, também sem nunca suas regras terem sido pormenorizadas, como as do Orçamento Anual.

A idéia surgiu durante os trabalhos da comissão temática: o Executivo deveria elaborar o projeto de Lei Orçamentária segundo orientação, indicadores e parâmetros, submetidos previamente à apreciação do Legislativo. Na Subcomissão de Orçamentos, o instrumento foi denominado "Proposta de Distribuição de Recursos"; na Comissão de Finanças, surgiu a denominação definitiva.

A forma da Lei de Diretrizes foi decidida durante os trabalhos da Comissão de Sistematização. Em primeiro lugar, esclareceu-se que cada Lei Orçamentária corresponderá a uma Lei das Diretrizes e será precedida desta. Assim, caberia à Lei de Diretrizes definir metas e prioridades para o exercício subsequente, bem como outras orientações. Justificou-se que, desta forma, o Legislativo teria maior e melhor participação no processo ao apreciar um pré-orçamento — além desse representar uma alternativa aos processos de planejamento em que o Orçamento é

---

bianual — posição defendida pelo constituinte César Maia.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> A Lei de Diretrizes foi objeto de polêmica nas votações da Comissão de Sistematização quando se discutiu, e se rejeitou, a transformação do Orçamento em uma peça de vigência bianual; no fundo, debatia-se a forma de participação do Legislativo no processo orçamentário (vide 394.<sup>a</sup> Votação, Diário ANC - Supl. "C", pp. 1969-1972).

O aumento da abrangência da Lei Orçamentária para dois exercícios financeiros foi proposto pelo constituinte César Maia com o argumento básico de que nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha o Legislativo efetivamente participava do processo orçamentário e naqueles países o Orçamento era bianual: "Da forma como está o texto sobre Orçamento no projeto de Constituição, não tenho dúvida de que o Poder Legislativo pouco participará, apenas um pouco mais do que participa hoje ... As despesas de investimentos, que podem ser mudadas, constam como rubricas e programas gerais, tipo obras viárias ... Com isto o Executivo, em função de um orçamento genérico, aplica todas as formas de clientelismo que conhecemos ... [Nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha] cada ano se apresenta a versão final ajustada do orçamento para o período seguinte e o orçamento para o ano subsequente. O Parlamento tem o ano inteiro para negociar o detalhe do orçamento ... O orçamento é negociado durante um período inteiro com o Executivo e, dessa negociação, retorna com a versão final ajustada. O orçamento dos Estados Unidos ou da Grã-Bretanha não é votado, mas lançado. Se na votação ele cai, cai o gabinete" (p. 1969).

A criação da Lei de Diretrizes balizou os pronunciamentos contrários ao orçamento bianual. Para o constituinte José Jorge, "... em vez de um documento único, de periodicidade bianual, que não faz parte, inclusive, da tradição brasileira ... o que se propôs foi a elaboração, antes da feitura do Orçamento, de um documento de diretrizes orçamentárias .... Boa parcela do nosso tempo será gasta na discussão do Orçamento, mas discutiremos, primeiro, seu sentido global e, depois, as particularidades." (p. 1970). Para o constituinte José Serra, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias "... o Congresso deverá discutir as grandes alocações, as grandes prioridades que serão dadas nesses três orçamentos que deverão ser aprovados no segundo semestre... Nesse sentido, não há no processo diferença alguma em relação àquilo que defende o constituinte César Maia ... Apenas S.Ex.<sup>a</sup> propõe que comecemos a fazer isso dois anos antes. A essência do meu argumento é esta: ... Não somos a Inglaterra nem a Dinamarca... Em um país de inflação alta como o nosso, ... conhecemos pouco a economia... Seria muito irrealista trabalhar com o orçamento bianual. Conhece-se a experiência inglesa, mas a Inglaterra tem muito pouco a ver com o Brasil. A questão não pode ficar polarizada em termos de o Congresso participar ou não, porque, exceto pela questão do prazo, ... as coisas já estão aqui contidas" (p. 1971).

---

Posteriormente, foi aprovado em plenário um aumento na abrangência da Lei das Diretrizes, de forma que esta discriminasse as despesas de capital do exercício seguinte, antecipando-se uma das partes do Orçamento Anual.<sup>11</sup> No segundo turno, a exemplo do que ocorreu no âmbito do Plano Plurianual a partir de acordo já comentado foram substituídas duas expressões: a Lei de Diretrizes passou a "compreender" metas e prioridades (e não mais defini-las), assim como passou a "incluir" as despesas de capital do exercício seguinte (e não mais detalhá-las).

A Comissão de Sistematização recuperou proposta aprovada na Subcomissão de Orçamentos de que a Lei de Diretrizes também contemplasse, no caso de estar previsto um déficit orçamentário, as medidas tributárias necessárias à elevação das receitas para fazer face às despesas "descobertas".

Na fase da Sistematização também foi definido que a Lei de Diretrizes compreendesse a política adotada na concessão de financiamentos do setor público e, na sua elaboração, contasse com a participação de entidades nacionais representativas da sociedade. No primeiro caso, a justificativa era voltada para enquadrar as operações de crédito com recursos do Tesouro e realizadas, na época, pelo Banco Central (entretanto, o efeito prático foi outro, atingindo as operações dos bancos federais pois, o Banco Central, pela própria Constituinte, perderia suas funções de fomento). No caso da participação das entidades

---

<sup>11</sup>A mudança resultou de iniciativa do constituinte César Maia e representou um desdobramento da discussão anterior sobre o "orçamento bianual", como indica seu pronunciamento em plenário (Diário ANC, 21/04/88, p.9731): "Com o sentido de que, na discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias, possamos, de fato, entrar no detalhe da discussão das despesas de capital, evitando que essa seja uma atribuição exclusiva e arbitrária do Poder Executivo..."

---

nacionais, essa foi suprimida pela emenda do Centrão.<sup>12</sup>

#### 1.2.6. Conteúdo da Lei Orçamentária

O conteúdo básico da Lei Orçamentária aprovado pela Constituinte foi definido no anteprojeto da comissão temática: ou seja, três orçamentos (fiscal, investimentos das empresas e seguridade) e um demonstrativo anexo (de renúncia de receitas e concessão de subsídios).

Quanto à abrangência das empresas estatais, observa-se que em todos os relatórios aprovados durante a Assembléia Constituinte sempre prevaleceu a idéia de submissão ao Legislativo apenas dos investimentos, excluídos gastos de custeio.<sup>13</sup>

Houve um peculiar episódio a partir da preocupação dos constituintes em controlar as empresas estatais. A emenda do Centrão, grupo de orientação política mais liberal da Constituinte, propôs a inclusão no Orçamento dos investimentos de toda e qualquer empresa em que a União participasse acionariamente, mesmo nas minoritárias (significaria enquadrar no Orçamento empresa em que a União detivesse apenas um cruzeiro do capital social e a financiada por fundos de incentivos regionais).

---

<sup>12</sup>Alerta-se que, no capítulo dos Orçamentos, a disposição sobre a participação popular na elaboração dos projetos de lei representou o único caso de veto integral pelo Centrão a um dispositivo do Projeto da Comissão de Sistematização.

<sup>13</sup>Na verdade, a Subcomissão de Orçamentos chegou a prever a existência de um orçamento de custeio e demais despesas (estranhamente denominado "operações e transações financeiras"), mas definiu que essa seria uma peça apenas "informativa". A disposição foi suprimida no Substitutivo do relator da Comissão de Finanças, sob a alegação de que circunstâncias conjunturais (em especial, a inflação) dificultavam a operacionalização do orçamento de custeio das empresas.

---

Em plenário, foi repostado o texto anterior.<sup>14</sup>

A criação de uma espécie de "orçamento de gastos tributários", com um conceito mais amplo (incluindo até subsídios creditícios), objetivou reproduzir mecanismo adotado nos sistemas orçamentários dos países mais desenvolvidos do mundo.<sup>15</sup> Na Comissão de Finanças definiu-se que isso seria feito através de um demonstrativo que acompanharia o Orçamento, não tendo esse força de lei, face às notórias dificuldades para mensuração dos casos de renúncia de receitas.<sup>16</sup>

Ainda em plenário, na última votação, através de acordo de liderança anteriormente comentado, foram suprimidas duas normas que também disciplinavam o conteúdo da Lei Orçamentária: a discriminação das despesas por estado (também por conta de dificuldades operacionais) e a fixação de limite e condições para a contratação de operações de crédito por antecipação de receita

---

<sup>14</sup>Contrariamente à proposta do Centrão, assim pronunciou-se o constituinte José Jorge, nos casos em que o governo não detém o controle da empresa, "... evidentemente serão examinados os investimentos da União na empresa, mas não o orçamento da empresa, porque esta não é uma empresa da União, mas uma empresa particular, uma empresa privada ... inclusive nos admira como o Centrão, que é contra a estatização, tenha apresentado este artigo ... estatizante, pois quer incluir, no Orçamento da União, orçamentos de investimentos de empresas privadas ..." (Diário ANC, 21/04/88, p.9734).

<sup>15</sup>Segundo Serra (1989, p.94), "... isenções, anistias, subsídios e benefícios tributários e creditícios sobre as receitas e despesas são itens que representam "gastos" cujo conhecimento, hoje, só é menos obscuro do que a forma como são decididos. Sua reiterada explicitação representará um largo passo no sentido de uma avaliação qualitativa e quantitativa mais adequada da alocação dos recursos públicos".

<sup>16</sup>Mantido o princípio da comissão temática, foi feita uma sutil mudança no primeiro turno do plenário para tornar mais precisa a redação, ou seja, o caráter "informativo" do demonstrativo: o texto passou a prever que o demonstrativo acompanhasse o "Projeto de Lei Orçamentária", e não o "Orçamento".

---

(o que foi remetido para lei).

#### 1.2.7. Regionalização do Gasto

A exemplo do que ocorreu durante as deliberações sobre o Sistema Tributário Nacional, ainda que em menor intensidade, a questão regional respondeu pela maior polêmica em torno dos Orçamentos e das Finanças Públicas.

A bancada de constituintes eleitos nas três regiões menos desenvolvidas do país (Nordeste, Norte e Centro-Oeste), em posição praticamente unânime, posicionou-se durante toda Constituinte com base na tese de que o texto constitucional não deveria limitar-se a definir a redução de desigualdades regionais como um dos princípios norteadores do Orçamento e do gasto, mas adotar medidas práticas efetivas. Assim, defendiam que o gasto público deveria ser redistribuído regionalmente, por força de regra objetiva e prefixada no texto constitucional.

Essa tese, inicialmente, foi retratada em norma aprovada pela subcomissão de Orçamentos como uma das regras fundamentais dos Orçamentos: a alocação dos recursos públicos, ressalvadas as despesas de caráter nacional, seria feita, de forma automática, em proporção direta à população e inversa da "renda per capita". Segundo o relator da subcomissão, constituinte José Luiz Maia:

"A regionalização ... — fruto da quase unanimidade das sugestões apresentadas na fase preliminar — representa, de fato, além de medida inovadora, um esforço para fugir ao jargão desprimoroso de que somos "um Brasil de muitos brasis". É, pode-se dizer, medida de choque sem a qual de nada adiantaria repensar o Brasil via Assembléia Nacional Constituinte" (p.2).

Durante a Assembléia Constituinte, a posição que mais se chocou com a defendida pela "bancada regional" foi a do

---

constituente José Serra, que apresentou um substitutivo à Comissão de Finanças, fazendo apenas uma e exclusiva referência à questão regional, na definição do Plano Plurianual ("... será, por princípio, regionalizado"). A justificativa era que:

"A Constituição deve estabelecer princípios e não critérios de alocação de recursos. Os critérios devem ser decorrentes dos diagnósticos para elaboração dos planos... Sem entrar no mérito desses critérios, mesmo que atualmente sejam corretos, futuramente poderão não ser. Decorrem, também, da atual distribuição espacial dos equipamentos públicos. Poderão representar irracionalidade econômica para o país como um todo" (p.17).<sup>17</sup>

A posição do relator da Comissão de Finanças sobre a questão regional nos Orçamentos e no Sistema Financeiro foi vencida no plenário de sua própria comissão. As reivindicações regionais, entretanto, foram relativamente abrandadas.

As disposições do texto permanente voltaram-se para a fixação de "princípios". Assim, o Plano Plurianual, "quando coubesse", seria regionalizado; os orçamentos fiscal e de investimentos das estatais reduziriam desigualdades entre regiões segundo o critério populacional; e a disposição transitória estabeleceu uma "fórmula"

---

<sup>17</sup>A reintrodução dessa fórmula de rateio foi tentada também nas votações da Comissão de Sistematização, merecendo pronunciamento contrário do constituinte José Jorge com a seguinte tese: "Ora, o inverso da renda per capita é um critério relativo, e o recurso é um valor absoluto! Então, temos que corrigir as desigualdades regionais, mas não podemos querer que um estado menos desenvolvido, vamos supor, só para exemplificar, o Piauí, tenha mais investimento em termos absolutos do que São Paulo, Rio de Janeiro ou Minas Gerais. Queremos que o Piauí, por exemplo, cresça mais, mas não queremos que tenha mais em valores absolutos, porque a infra-estrutura já existente nos estados mais adiantados não vai permitir isso. Acredito que corrigiremos as desigualdades regionais, mas de uma forma racional. Por isso, apesar de ser do Nordeste, encaminho contra esta emenda." (404.<sup>a</sup> Votação, Diário ANC-Supl. "C", p. 1991).

---

de alocação semelhante à proposta pela subcomissão, porém, prevendo o cumprimento progressivo em 10 anos, ampliando a relação de despesas "indivisíveis" e baseando-se no crescimento real da despesa.

Não é demais mencionar os comentários do constituinte José Serra sobre as normas aprovadas pela Comissão de Finanças:

"Não discordo do espírito ou da intenção que norteou a iniciativa dos seus autores. Meu voto contrário baseou-se na convicção — que mantenho — de que, na redação apresentada, aquelas disposições são impróprias a um texto constitucional, quando não inexequíveis e desvirtuáveis em relação aos próprios objetivos desejados pelos seus autores, especialmente a disposição ..." transitória.<sup>18</sup>

"Sem entrar na discussão sobre o mérito do dispositivo ou sobre as causas dos desequilíbrios regionais no Brasil, nem das terapias adequadas para atenuá-los, pode-se questionar, sem maiores digressões, tanto a idéia do parâmetro populacional para reorientar o gasto público como a viabilidade política, social e econômica de uma redistribuição "cambojana" de despesas públicas (incluindo custeio de fábricas, hospitais, escolas, etc.). E isto sem mencionar algo óbvio, isto é, o agravamento destrutivo dos conflitos de natureza regional, seja pelas tentativas de fazer cumprir os referidos dispositivos constitucionais, seja pela impossibilidade de cumpri-los."<sup>19</sup>

A "bancada regional" ainda promoveu alterações importantes

---

<sup>18</sup>Relatório final da Comissão de Finanças, pág.7.

<sup>19</sup>SERRA, José. A Constituição e o Gasto Público. Planejamento e Políticas Públicas, n.º 1. Brasília, IPEA, junho/1989. p.100.

---

durante os dois turnos de votação em plenário, valendo-se de sua posição folgadoamente majoritária nesta fase. Transformou a regionalização do Plano Plurianual em regra geral e, na norma transitória, suprimiu a referência ao "acréscimo real do gasto ao longo de 10 anos". Vale destacar alguns trechos da justificativa de emendas aprovadas com a finalidade citada:

"Com a reforma tributária proposta na Constituição, realizar-se-á uma forte transferência de recursos da União para estados e municípios, o que poderá impedir o crescimento real da despesa da União".<sup>20</sup>

Havia contradição "... entre o objetivo perseguido — regionalização do orçamento no prazo de até 10 anos — e a condicionante — de forma progressiva, com base no crescimento real da despesa de custeio e de investimentos. O incremento em causa, por insuficiente, poderá perfeitamente inviabilizar a regionalização no prazo fixado; além do que é plausível que ele, por descontínuo, não se compatibilize com a progressividade estabelecida".<sup>21</sup>

#### 1.2.8. Processo Legislativo

A elaboração dos três instrumentos do processo de planejamento, em particular no tocante à tramitação no âmbito do Legislativo, foi objeto de extensos dispositivos nos relatórios de todas as etapas da Assembléia Constituinte.

Das questões principais, vale mencionar, primeiro, a suscitada por uma situação em que o projeto de lei não seja votado

---

<sup>20</sup> Constituinte José Carlos Vasconcelos, Emenda 2P01438-1.

<sup>21</sup> Constituinte José Luiz Maia, Emenda 2P00878-0.

---

ou aprovado pelo Legislativo no prazo devido ou necessário. A preocupação maior foi com o caso da proposta orçamentária, que, por princípio, precisa tornar-se lei antes de ser iniciado o exercício financeiro a que se refere. Este foi um dos aspectos da seção "Dos Orçamentos" onde mais mudou o processo constituinte.

Inicialmente, o anteprojeto da Subcomissão de Orçamentos e o substitutivo do relator da Comissão de Finanças mantiveram a regra da Constituição de 1967, prevendo a aprovação do projeto por decurso de prazo. O relatório final da Comissão de Finanças manteve esta figura aplicada apenas ao projeto de Lei de Diretrizes; no caso da proposta orçamentária, passou a prever a execução temporária, através de decreto, até a promulgação da lei. Por outro lado, a Comissão de Organização dos Poderes aprovava outra regra para substituir a figura do decurso de prazo: a não interrupção da sessão legislativa enquanto não fosse aprovado o projeto de Lei Orçamentária.

Durante a Comissão de Sistematização, as posições mudaram radicalmente. Primeiro, com o apoio do relator-geral, foi retomada a figura do decurso de prazo no caso de não aprovação pelo Legislativo do projeto de Lei Orçamentária, prevendo-se a manutenção das reuniões apenas no caso de não aprovação do projeto de Lei de Diretrizes. Nessa época, foi rejeitada norma da Constituição de 1946 que, no caso do Orçamento não ser aprovado até o final do exercício, previa a repetição do Orçamento do ano anterior.

A preocupação com o restabelecimento pleno das prerrogativas do Legislativo quase levou à extinção da figura do decurso de prazo durante as votações do primeiro turno do plenário. Faltaram apenas cinco votos para aprovação de emenda que pretendia adaptar mecanismo que seria adotado na França: não aprovado o Orçamento, o governo poderia executá-lo temporariamente, por decreto, até que o

---

Congresso deliberasse definitivamente sobre o projeto de lei.<sup>22</sup>

No segundo turno, finalmente, caiu a figura do decurso de prazo em meio à votação de uma grande fusão de emendas sobre a matéria já mencionada.<sup>23</sup> Ao contrário das outras matérias, como aqui não havia maior consenso, só foi feita a supressão da disposição tratando do decurso de prazo. Como não foi acrescentada outra alternativa, ficou a redação final da Carta sem definir quaisquer providências no caso de eventualmente o Legislativo não aprovar no prazo devido a proposta orçamentária (o mesmo que a do Plano e a de Diretrizes).

---

<sup>22</sup> A matéria foi votada duas vezes no primeiro turno porque faltou quorum na primeira votação (vide Diário ANC, 21/4/88, pp. 9743-46, e 22/4/88, pp.9772-75).

Aqui, as dificuldades para derrubada do decurso de prazo não podiam ser imputadas apenas ao constituinte Bernardo Cabral: em seu relatório, ele não acatou emenda (2P00893-3) sob o argumento que "... sua aprovação poderia postergar a sessão legislativa de um ano para o outro ..."; mas, em plenário, sem maiores justificativas, mudou seu parecer para "favorável". O fator determinante da rejeição foi a colocação da proposta na pauta de votações do segundo dia (22/4/88) como primeiro item, quando tradicionalmente era baixo o quorum no início da sessão (no caso, votaram 382 constituintes, sendo 275 a favor; nas votações imediatamente seguintes, o quorum superou a 400 parlamentares).

Na defesa da proposta, o constituinte Vilson de Souza usou dos seguintes argumentos: "Não podemos permitir que a lei mais importante, votada anualmente pelo Parlamento, possa ser aprovada por decurso de prazo. Não faz parte da tradição do Direito Constitucional ... Não era o que estava previsto na Constituição de 1824 ... de 1891, com a de 1934 e com a de 1946." A alternativa seria adotar medida semelhante à prevista nas Constituições da Espanha, França e Uruguai: prorrogação automática do orçamento anterior até a aprovação do novo (p.9744).

<sup>23</sup> Dentre as emendas aprovadas nesse sentido, vale destacar a justificativa da apresentada pelo constituinte Nelson Carneiro (2T01771-5): "Não é razoável que toda a construção contida no novo texto constitucional no sentido de valorização do Poder Legislativo desmorone com a preservação, neste dispositivo, do instituto do "decurso de prazo", indiscutivelmente desestabilizador da harmonia entre os Poderes da União." O parecer do relator Bernardo Cabral era pela rejeição dessa emenda: "A supressão alvitrada corresponderia a deixar o país sem orçamento".

---

Na opinião do constituinte José Serra, essa questão é básica, porém, ficou em aberto e será difícil solucioná-la no âmbito da regulamentação infraconstitucional:

"...no texto final, a questão ficou em aberto, e não será fácil resolvê-la mediante a lei que deve regular o processo orçamentário. A aprovação de qualquer dispositivo sobre o assunto necessitará de acordo entre o Executivo e o Legislativo ou dos votos da maioria absoluta dos parlamentares (para derrubar um eventual veto presidencial), hipótese de difícil realização. Contudo, como a não aprovação de orçamentos em tempo hábil não interessa a nenhum dos poderes, em virtude das inconveniências e do desgaste político que provoca, a citada omissão da Constituição de 1988 acabará gerando, como contrapartida, grande empenho nas negociações e entendimentos, fixando, na prática, alguma sistemática da solução".<sup>24</sup>

A segunda questão polêmica envolveu as atribuições da Comissão Mista Parlamentar encarregada de apreciar as propostas de leis relativas ao Orçamento e sua execução.

A Comissão Mista monopolizaria a tramitação legislativa caso fosse aprovada a proposta da Subcomissão de Orçamentos na Comissão de Finanças: teria exclusividade para recebimento e apreciação das emendas e seu parecer só iria à votação em plenário caso a votação fosse requerida por um terço dos membros das duas Casas do Congresso. Além disso, no Projeto da Comissão de Sistematização, foram ampliadas ainda mais as funções da Comissão Mista — para o exame das contas prestadas pelo Executivo e o acompanhamento e fiscalização orçamentária.

---

<sup>24</sup>Segundo José Serra (1989), *op.cit.*, pp.101/102.

---

Até a fase final da Constituinte, foi questionada a competência dessa Comissão Mista — seus poderes e raio de ação poderiam ser excessivos, esvaziando a atuação das demais comissões (particularmente, as específicas de cada Casa). As medidas foram atenuadas, especialmente na última votação da Comissão de Sistematização, sob o argumento básico de que transformavam os congressistas que não integrassem aquela Comissão Mista em "parlamentares de segunda linha". Assim, caiu a conclusividade dos pareceres no texto do projeto, sendo o assunto remetido para posterior decisão, no âmbito do regimento comum,<sup>25</sup> e foi explicitada que a atuação da Comissão Mista não prejudicava a das

---

<sup>25</sup> Durante as discussões na Comissão de Sistematização (397.<sup>a</sup> Votação, Diário ANC — Supl.C, pp.1974-1976), o constituinte Bonifácio de Andrada suprimiu o caráter conclusivo da análise da Comissão Mista, alegando que representa "...o grave inconveniente de colocar na Constituição, em termos rígidos e claros, um mecanismo que vai resultar na discriminação entre certos Senadores e Deputados... Admitimos que esta técnica possa ser posta no Regimento se os Deputados ou Senadores assim o entenderem ..." (p.1974). Posição contrária e derrotada era do constituinte José Serra: "De alguma maneira, já estaremos fazendo um processo seletivo e com critérios que darão mais força à participação do Parlamento. Em 1964, no último ano de regime democrático do país, havia mais de 100 mil emendas para serem apreciadas pelo plenário. No final, no processo de negociação, o Executivo as aceitava e simplesmente não as cumpria. ... Então, no fundo, aumenta-se o poder discricionário do Executivo. O que aparentemente parece dar um caráter mais democrático, na verdade aumenta a possibilidade de manipulação do Legislativo pelo Executivo..." (pp.1974/5).

---

demais comissões parlamentares.<sup>26</sup>

Uma terceira questão-chave em torno da tramitação legislativa respeita às restrições para a aprovação de emendas aos projetos de lei. Observa-se que em todas as etapas da Constituinte, antes de tudo, prevaleceu uma hierarquia entre os instrumentos, de forma que emendas às leis inferiores (Orçamento e créditos adicionais) deveriam ser compatíveis com o que dispõem as leis superiores (Plano Plurianual e Diretrizes Orçamentárias).

Quanto à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária e dos seus créditos, o processo constituinte caracterizou-se por alterações constantes no tocante ao alcance das emendas parlamentares. Em particular, foi muito discutida a possibilidade do Legislativo mudar e incrementar determinadas dotações orçamentárias.

Os anteprojeto da Subcomissão de Orçamentos e da Comissão de Finanças proibiam tão-somente modificações na "natureza econômica da despesa". O primeiro não condicionava a origem dos recursos, mas a Comissão de Finanças restringiu bastante o alcance

---

<sup>26</sup> Na defesa desta mudança, observou o constituinte José Jorge: "... a idéia ... tirou-se a fiscalização financeira é exatamente responder ao apelo de alguns constituintes ... sobre o problema da fiscalização... Com essa forma de redação tirou-se a fiscalização financeira e ficará apenas a fiscalização orçamentária dentro das atribuições da Comissão Mista ... A idéia é que essa Comissão ... seja formada por representantes das diversas comissões setoriais que terão a atribuição de fiscalizar ...". Por outro lado, o constituinte Fernando Gasparian era contrário ao tratamento dispensado à Comissão Mista de Orçamentos nos Projetos com os seguintes argumentos: "Esta Comissão ... ficará com poderes excessivos e é a única Comissão que está inserida neste Projeto de Constituição... tirará da Câmara dos Deputados muitas das suas atribuições, tirará muito da sua possibilidade de trabalho ... e fará também com que outras comissões, que não terão o nível desta, porque esta será uma Comissão Constitucional, ... serão de segunda classe... terão poderes ilimitados e que pairarão sobre os poderes das comissões normais que se farão fora da Constituição (Diário ANC, 21/04/88, p.9737-9738).

---

das emendas ao exigir que as realocações fossem cobertas por recursos provenientes de operações de crédito e mudanças tributárias.<sup>27</sup>

O Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização restringiu o objeto das emendas aos investimentos e despesas deles decorrentes e condicionou sua aprovação à anulação de despesas da mesma natureza.

Por último, no segundo turno de votações do plenário, fusão de emendas dos líderes ampliou significativamente o raio de ação do Legislativo: foi suspensa a vinculação das emendas aos investimentos e aberta a possibilidade de serem emendadas quaisquer dotações orçamentárias, com a única restrição de impedir a utilização de recursos comprometidos com as despesas tidas como fixas (pessoal, serviço da dívida e transferências intergovernamentais constitucionais).

#### 1.2.9. Limitações do Processo Orçamentário

Este tema reúne uma série de normas que nem sempre respeitam ao mesmo objeto ou campo de estudo, porém, apresentam em comum a fixação de restrições ao processo orçamentário. Constituiu o tema em que a redação final menos corresponde à aprovada pela Comissão de Finanças — foi decidida, basicamente, no Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização.

---

<sup>27</sup> Sobre a origem dos recursos, é curioso registrar, face aos debates que recentemente envolveram a proposta orçamentária da União para 1991, que o relator da Comissão de Finanças, no seu substitutivo, além de não prever que emendas indicassem como fonte os futuros excessos de arrecadação, pretendia acrescentar dispositivo vedando expressamente essa prática: "... porque esses excessos, normalmente, são nominais, decorrentes do processo inflacionário. Em consequência, eles deverão, prioritariamente, ser destinados à recomposição dos valores monetários aprovados pelo Congresso".

---

No anteprojeto da Comissão de Finanças chamou atenção uma disposição sobre a atualização monetária automática dos Orçamentos, que implicava profunda mudança no processo orçamentário, mas que foi rejeitada já nos trabalhos iniciais da Comissão de Sistematização.<sup>28</sup> Tratava-se de uma forma de indexação das dotações dos Orçamentos Anuais: se o excesso de arrecadação (não computado o decorrente de operações de crédito) fosse distribuído de forma proporcionalmente idêntica à composição da Lei Orçamentária, essa suplementação não dependeria de autorização legislativa.<sup>29</sup>

As mudanças durante os trabalhos da Assembléia Constituinte mais importantes foram relativas às vedações de vinculações de receitas, funcionamento de fundos, cobertura de déficits da administração indireta e endividamento público.

Sobre as vinculações, a Comissão de Finanças adotou a posição mais limitadora possível: só previa os casos da repartição

---

<sup>28</sup>Na verdade, a polêmica em torno da indexação começou antes, com os primeiros trabalhos da Subcomissão de Orçamentos. O relator, constituinte José Luiz Maia, chegou a propor que, na elaboração dos orçamentos, receitas e despesas fossem apresentadas "em valores reais". A norma, entretanto, foi remetida para posterior deliberação, por Lei Complementar, porque, como afirmou o constituinte no relatório final: "Concluimos, depois de sucessivas ponderações, que seria efetivamente temerário incorporar ao texto constitucional dispositivos em que a ocorrência inflacionária ganhasse foros de perenidade" (p.4).

<sup>29</sup>No Substitutivo da Comissão de Finanças (p.19), o relator, primeiro, criticava a elaboração dos Orçamentos em termos reais: "a) a receita poderá ter comportamento diferente da despesa; b) alguns programas poderão ter aumento de custos além ou aquém da inflação. Por exemplo: os programas de saúde, com frequência, têm custos superiores à inflação". Em seguida, justificava a fórmula inovadora de indexação citada: "a) poderão ser recompostos, monetariamente, os programas aprovados no Orçamento pelo Poder Legislativo, sem desvirtuamento das metas; b) a autorização para abertura de crédito suplementar ... restará limitada a pequenos valores para atender emergências, considerando que a variação do preço foi atendida por este parágrafo".

---

constitucional de receitas tributárias. Essa restrição era justificada não apenas para referendar a rejeição do grande número de emendas apresentadas na Comissão de Finanças, mas também para conflitar com as proposições acolhidas nas outras comissões temáticas, que estabeleciam, de formas diversas, uma série de vinculações de recursos a regiões, programas e setores.<sup>30</sup> Segundo o constituinte José Serra:

"A vinculação constitucional sempre foi uma tentação para o Legislativo, quando castrado nas suas iniciativas sobre despesas e fixação de prioridades. Com o novo texto, especialmente graças à Lei de Diretrizes Orçamentárias, essa preocupação não mais se justificaria, tendo sido, por isso, rejeitadas mais de uma dezena de emendas propondo vinculações".<sup>31</sup>

Quando compatibilizados os anteprojetos na Comissão de Sistematização, a posição da Comissão de Finanças foi derrotada no caso da vinculação de impostos para o ensino, na opinião do constituinte José Serra, devido à força dos parlamentares ligados àquele setor, ao apelo popular da medida e, principalmente, à idéia de que representaria um "retrocesso social" em relação ao

---

<sup>30</sup>O relator da Comissão de Finanças justificou a vedação à vinculação de receita no substitutivo: "Não deverá a Constituição estabelecer percentual de vinculações (cujas propostas atuais já devem perfazer uns 140%) pelas mesmas razões mencionadas no comentário ao critério de distribuição regional. [...A Constituição deve estabelecer princípios e não critérios de alocação dos recursos ... Sem entrar no mérito desses critérios, mesmo que atualmente sejam corretos, futuramente poderão não ser ...].Em isto ocorrendo não haveria necessidade de planos e orçamentos: bastaria um sistema de computação que alocasse os recursos aos programas, na medida em que fossem sendo arrecadados." (p.17-18)

<sup>31</sup>José Serra (1989), *op.cit.*, p. 99.

---

texto constitucional então vigente, que incluía a vinculação.<sup>32</sup>

A outra mudança que ocorreu em relação à vedação fixada na Comissão de Finanças — a ressalva para prestação de garantias nas operações de crédito por antecipação da receita — foi motivada porque, sem a vinculação de impostos, essa operação simplesmente não teria como ser feita.<sup>33</sup>

O posicionamento restritivo da Comissão de Finanças observou-se também no caso dos fundos públicos: exigiu sua criação por Lei Complementar. Na Comissão de Sistematização, porém, foi abrandada a restrição, de modo a exigir apenas autorização legislativa; ainda que, posteriormente, tenha sido previsto que a autorização fosse "prévia". Nessa fase, foi definida também uma disposição transitória prevendo a extinção dos fundos não ratificados pelo Congresso em dois anos (a emenda do Centrão suprimiu a obrigação de que esses fossem integrados aos Orçamentos).

O relacionamento entre a administração direta e indireta foi objeto de outra restrição: determinou-se que a transferência de recursos fiscais para cobertura de déficits de empresas dependesse

---

<sup>32</sup>Vale citar análise retrospectiva feita pelo constituinte José Serra (1989), *op.cit.*, do processo constituinte: "Foram frustradas todas as tentativas para: a) não estabelecer essa vinculação; b) estabelecer uma periodicidade para revisar o percentual de vinculação (por exemplo, cinco anos); e c) "descentralizar" a vinculação (por exemplo, deixando a cada Constituição estadual a responsabilidade de fixar o percentual para cada estado e seus municípios). No caso de muitos municípios (por exemplo, os turísticos), o percentual de 25% é absolutamente irreal, e seu não cumprimento, no entanto, implicará intervenção estadual, segundo a Constituição atual e a anterior. É interessante notar que os recursos do salário-educação, obrigatoriamente alocados para o ensino, não são computados como despesas para efeito do percentual constitucionalmente obrigatório" (p.99).

<sup>33</sup>Vide 398.<sup>a</sup> Votação, Diário ANC - Supl.C, pp.1977-79.

---

de autorização prévia e específica. A intenção do relator da Comissão de Finanças com essa medida era dificultar o uso de recursos tributários na concessão, de forma adicional ao orçamento original, de subsídios a empresas privadas ou públicas.<sup>34</sup>

Ao contrário das matérias anteriores, ocorreu movimento inverso com os limites à realização de operações de crédito — no processo constituinte, a austeridade foi crescendo. Desde a Subcomissão de Orçamentos, foi permitida a rolagem integral de encargos e amortizações da dívida e mais o financiamento de investimentos e demais despesas de capital. Isto mudou na primeira votação em plenário, quando se optou por uma postura fiscal mais "ortodoxa" — limitando as operações de crédito ao montante das despesas de capital. De outra forma, pode-se dizer que o superávit corrente deveria cobrir, ao menos, os gastos com juros e outros encargos da dívida.<sup>35</sup> Note-se que o caráter restritivo dessa medida passa pela hipótese de que os investimentos sejam integralmente financiados por recursos de terceiros; não o sendo, o excedente do

---

<sup>34</sup>Segundo José Serra (1989), *op.cit.*, p.94: "Pela sistemática anterior, o Executivo incluía no Orçamento uma dotação mínima para determinada empresa estatal e podia realizar, ao longo do exercício orçamentário, suplementações, de forma a usufruir, inclusive, a margem autorizada na Lei Orçamentária. A partir da vigência da nova Constituição ... a destinação adicional de recursos a uma empresa demandará uma lei específica".

<sup>35</sup>Vale destacar a justificativa da emenda do constituinte César Maia aprovada em plenário: "O texto, da forma que se encontra, tornará "constitucional" o déficit público corrente, ou seja, nem o custeio administrativo e os encargos da dívida pública precisarão ser cobertos pela receita tributária global. Este será um fato grave que, além das distorções econômico-financeiras, ainda exporá nosso texto constitucional ao descrédito." (Emenda 2P00140-8).

---

limite pode ser utilizado para rolagem dos encargos.<sup>36</sup>

#### 1.2.10. Outros Temas

Vale destacar ainda outros quatro temas relevantes que reúnem normas apresentadas em títulos da Constituição que não o sexto — casos do orçamento da Seguridade Social, do endividamento público, da orçamentação dos Poderes e órgãos autônomos e das limitações das despesas com pessoal.

Com respeito à Seguridade Social, vale ressaltar, primeiro, as posições divergentes dos anteprojetos das comissões temáticas: enquanto a de Finanças previa, dentro da Lei Orçamentária, a criação de um orçamento específico do Sistema de Previdência Social, a da Ordem Social optava pela formação do "Fundo Nacional de Seguridade". Já no Primeiro Substitutivo da Sistematização, a norma do capítulo dos Orçamentos foi modificada, de forma a adotar a nova denominação ("Seguridade Social"), e não foi mais prevista a formação de um fundo específico.

Entretanto, no título da Ordem Social, as primeiras referências ao orçamento da seguridade mantinham, ainda que de forma pouco precisa, a concepção de que esse seria um orçamento distinto e à parte do orçamento da União.<sup>37</sup> No Primeiro Substitutivo, a idéia ficou mais clara com a inclusão de artigo (posteriormente rejeitado) determinando que esse orçamento seria

---

<sup>36</sup> Os constituintes ainda aprovaram duas emendas, aparentemente preocupados com a dureza da restrição imposta às operações de crédito: ainda no primeiro turno, fixaram um prazo de cinco anos para o ajuste da estrutura de fontes e usos de recursos de cada governo; no segundo turno, através do acordo já mencionado, foi introduzida exceção à regra — o limite poderia ser elevado desde que autorizado pela maioria absoluta do Legislativo.

<sup>37</sup> O Relatório da Comissão de Ordem Social previa: "As contribuições sociais ... e os recursos provenientes do Orçamento da União comporão o Fundo Nacional de Seguridade Social, na forma da lei".

---

regulado por uma lei (ordinária) que, a princípio, não deveria ser a mesma lei (complementar) que disciplinaria as disposições da seção "Dos Orçamentos".

Em plenário, a redação da norma geral sobre o financiamento da Seguridade Social foi modificada, basicamente para ser ampliado o leque de fontes, que, até então, não contemplava receitas não-tributárias e, principalmente, os recursos de governos estaduais e municipais. A nova disposição atenuou eventuais conflitos ou contradições com as normas específicas do processo de planejamento, uma vez que mencionava o financiamento da Seguridade Social com recursos oriundos dos orçamentos das três esferas de governo, abrindo espaço para a interpretação que os recursos do setor integrariam as correspondentes peças orçamentárias. Mais que isso, interpretada em conjunto com as normas que passavam a vedar a centralização de recursos e a dispor sobre o financiamento do Sistema Único de Saúde, a redação aprovada em plenário também permitiu induzir que cada esfera de governo deveria elaborar um orçamento da Seguridade Social.

Sobre o endividamento público, além da vedação à realização de operações de crédito já comentada, houve posições divergentes sobre competências legislativas.

A Comissão de Finanças inovou nesta matéria ao remeter o disciplinamento da dívida pública para a competência do Congresso Nacional. No caso das limitações aplicadas aos governos subnacionais, estas seriam estabelecidas em Lei Complementar, segundo o relator, visando um controle efetivo e exercido por todo Poder Legislativo e sem envolver o "exame casuístico" de cada solicitação, o que seria imprescindível para fortalecer a autonomia de governos subnacionais e entidades da administração

---

indireta, e para racionalizar os controles.<sup>38</sup>

Na fase da Sistematização, aquela norma foi preterida pela que delegou privativamente ao Senado dispor sobre e até autorizar (no caso de crédito externo),<sup>39</sup> o endividamento das três esferas de governo. Essa mudança, no entanto, não alcançou outra disposição aprovada pela Comissão de Finanças: o enfoque da matéria pelo Código de Finanças (transformado em uma Lei Complementar). Esta norma estava claramente associada ao exercício da competência sobre a dívida pelo Congresso e não exclusivamente pelo Senado,

---

<sup>38</sup> Na verdade, o enfoque do endividamento na Comissão de Finanças mudou entre a apresentação do substitutivo do relator e a votação final pois, no primeiro, era mantida a competência do Senado para regular a dívida apenas dos governos subnacionais, porém, na forma definida pela Lei Complementar.

Justificava o relator, em seu substitutivo, que a dívida de interesse da União deveria ser regulada pelo Congresso e a de interesse das Unidades Federadas, pelo Senado. Além disso, preocupava-se, neste particular, com o princípio de aumento da autonomia financeira de estados e municípios: "... em relação à dívida mobiliária ..., o Senado Federal circunscrever-se-á a estabelecer apenas os limites, deixando à própria Unidade a fixação de acordo com as regras de mercado, do prazo de resgate, das taxas de juros e das demais condições aplicáveis. Evolução mais significativa apresenta-se na parte concernente às operações de crédito externo e interno ... Tais operações também passariam a prescindir do exame, caso a caso, do Senado Federal. O exame concreto de cada operação e o controle da aplicação dos recursos daí oriundos de endividamento ficariam a cargo dos próprios Legislativos e dos Tribunais ou Conselhos de Contas, respectivamente. Suprime-se o exame caso a caso também para as operações federais. Apenas por exemplo, pode-se prever que ... a Petrobrás, para fazer uma operação de crédito de um dia no Oriente Médio, por ínfima que fosse, necessitaria da autorização do Congresso. Isto, evidentemente, paralisaria sua ação no exterior, assim como a do Banco do Brasil, da Cia. Vale do Rio Doce e etc." (pp.25-26).

<sup>39</sup> O endividamento externo mereceu um tratamento diferenciado do interno. "A magnitude e as negociações pouco conhecidas em torno da dívida externa acumulada" motivaram, desde a Subcomissão do Poder Legislativo, que as operações de crédito externo não apenas estavam sujeitas a limites e condições, como também dependeriam de expressa e específica autorização do Senado.

---

porém, foi mantida até a redação final.

O terceiro tema respeita à autonomia financeira dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como do Ministério Público.

Da tradição constitucional brasileira, foi adotada, desde o início dos trabalhos, disposição obrigando o repasse periódico dos recursos financeiros: seria feito em "duodécimos", mas, em plenário, remeteu-se a decisão para Lei Complementar.

Inovações começaram no anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário: determinou que as propostas orçamentárias fossem elaboradas pelos próprios Poderes e pelo Ministério Público. Na Comissão de Sistematização, primeiro, condicionou-se a elaboração da proposta ao disposto pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (no primeiro momento, isso significaria a fixação de um limite para o acréscimo real das despesas); depois, foi definido que os limites seriam estipulados junto com os demais Poderes, estendendo ao Legislativo, ainda que de forma indireta e pouco objetiva, a aplicação da regra de autonomia.

Vale acrescentar que o constituinte José Serra qualificou a questão da autonomia dos Poderes na definição das despesas próprias como um dos dois conflitos básicos não resolvidos claramente pela Constituição de 1988 (a outra questão é a do

---

decurso de prazo).<sup>40</sup> Isto porque a solução encontrada — remeter a definição dos Orçamentos e da política de pessoal à Lei de Diretrizes — esbarra na difícil operacionalização da regra que determina a elaboração da Lei de Diretrizes de forma "conjunta" entre os Três Poderes.

Quanto às restrições aos gastos com pessoal, o processo constituinte resumiu-se ao definido no âmbito da Comissão de Finanças. Primeiro, fixou-se limite para essa despesa — em até 65% das receitas correntes — mas, depois, a matéria foi remetida para o âmbito da Lei Complementar. Segundo, condicionou-se a concessão de aumentos salariais e a contratação de servidores, dentre outros aspectos, ao disposto na Lei de Diretrizes e dos Orçamentos Anuais com o objetivo de tornar mais realista a política de pessoal, ou seja, que as decisões fossem tomadas contemplando os recursos necessários e os disponíveis.<sup>41</sup> Terceiro, determinou-se que as remunerações de cargos assemelhados no Legislativo e no Judiciário não deveriam superar as pagas pelo Executivo. Esta última norma, entretanto, foi deslocada para o Capítulo "Da Administração Pública", transformada de restrição em

---

<sup>40</sup> Segundo José Serra (1989), *op.cit.*, p.101: "A aspiração de muitos membros, tanto do Legislativo como do Judiciário, em busca de fixar independência entre os Poderes, era deter a autonomia completa, objetivo evidentemente utópico. Como definir montantes de investimentos, ou níveis salariais, expansão de outras despesas correntes, de forma independente do Executivo? Como cobrir os inevitáveis e limitados acréscimos de despesas daí decorrentes? A obviedade da inconveniência ou a utopia não costumam ser, contudo, barreiras intransponíveis, e por muito pouco o Legislativo não impôs, no texto final, a autonomia constitucional completa para fixar salários e contratações de pessoal ...".

<sup>41</sup> O Substitutivo da Comissão de Finanças apontava como vantagens dessa norma: "... b) política mais adequada de recursos humanos, com a aprovação, pelo Congresso, de todas as demandas do funcionalismo de uma só vez; c) esta decisão sendo, adotada por ocasião da aprovação da Lei de Diretriz Orçamentária, permitirá a compatibilização dos desejos de gastos com as possibilidades financeiras." (p.20)

---

equiparação salarial; curiosamente, o mesmo não ocorreu com as disposições anteriormente citadas (suprimidas do Projeto). Proposição da Comissão de Finanças que também não teve prosseguimento respeitava a publicação semestral de dados sobre remuneração e quantitativos do quadro de pessoal.

As definições constituintes sobre a fiscalização financeira e orçamentária não foram objeto de muita polêmica. Prevaleceu, basicamente, a organização do texto decidida na fase das comissões temáticas.<sup>42</sup>

A organização da fiscalização orçamentária e financeira, em oposição às matérias anteriormente analisadas, foi marcada por normas pormenorizadas em todos os relatórios da Assembléia Constituinte. Isto refletiu o princípio de que definições e regulações deveriam ser esgotadas já no texto constitucional, não devendo constituir objeto de qualquer lei pois, sendo assim, a fiscalização estaria sujeita ao crivo do fiscalizador (o

---

<sup>42</sup>A exemplo dos Orçamentos, a fiscalização orçamentária foi objeto tanto do anteprojeto da Comissão de Finanças, como do da Comissão de Organização dos Poderes. Na Comissão de Sistematização, prevaleceu a posição da segunda quanto à forma de colocação no texto constitucional das normas — incluídas no capítulo relativo ao Poder Legislativo (Capítulo I, Título IV) —, ficando distanciadas e até antecipadas em relação às normas específicas dos Orçamentos (Capítulo II, Título VI). Porém, aí foi incorporada grande parte do texto sobre a matéria aprovada pela Comissão de Finanças.

---

Executivo).<sup>43</sup> Por sua vez, as mudanças empreendidas no texto constitucional visaram o fortalecimento, tanto do Poder Legislativo (que passou a indicar dois terços dos membros do Tribunal de Contas), como do próprio Tribunal de Contas (que ganhou o poder de sustar atos impugnados sem prévio pronunciamento do Executivo).<sup>44</sup>

Por último, das demais normas, vale mencionar que a divulgação bimestral de resumo da execução orçamentária foi incluída na fase de plenário, a pretexto de facilitar o

---

<sup>43</sup> A importância dessa orientação foi retratada no Relatório Final da Subcomissão do Poder Legislativo, pelo constituinte José Jorge: "A primeira das grandes alterações no texto constitucional relacionadas com o retorno das prerrogativas foi a inclusão, na competência exclusiva do Congresso — e portanto independentemente de sanção presidencial — do poder de fiscalizar e controlar os atos do Executivo. Até agora, esta atribuição é regulada por lei submetida à aprovação do Presidente. Dessa forma, uma das mais importantes atividades de qualquer Parlamento — a ação fiscalizadora — rege-se, numa situação no mínimo insólita, por normas sujeitas à anuência prévia do fiscalizado, no caso o Executivo. O texto da Carta Magna [de 1967] esconde uma distorção evidente, ainda mais notável quando se tenta pôr em prática os atos relativos à fiscalização de um Poder pelo outro." (p.5)

<sup>44</sup> O relator da Comissão de Finanças justifica outras mudanças relacionadas ao Tribunal de Contas da União: "... o novo texto constitucional também inova em relação ao anterior quando ... abre caminho para que os tribunais de contas se manifestem sobre o mérito e a qualidade da execução das despesas. Paralelamente, ... não limita, como antes, a ação dos referidos tribunais ao sistema de controle posterior, que significa confinar a prática da fiscalização aos fatos consumados, mas também abre a alternativa para a realização de controles prévios e concomitantes, além dos posteriores, prevendo, ainda, sanções mais efetivas ..." — conforme Serra (1989, pp.97-98).

---

acompanhamento da execução orçamentária,<sup>45</sup> e o tratamento dos pagamentos devidos pelo governo, em virtude de sentença judiciária, foi decidido na Comissão de Sistematização.

---

<sup>45</sup> Segundo o pronunciamento do constituinte César Maia: "...os governos apresentam suas contas de gestão ... um enorme volume para ser analisado e discutido pelos parlamentares durante um período que não vence 30 dias e que não permite seja feita crítica efetiva das contas de gestão ... [Com a proposta] trimestralmente o governo faz o resumo da execução orçamentária e encaminha esse resumo ao Poder Legislativo, a fim de que este Poder possa acompanhar e avaliar a quantas anda o Orçamento." (Diário ANC, 21/04/88, p.9731/2).

---

## 2. AS MUDANÇAS DO TEXTO CONSTITUCIONAL

As normas relativas às Finanças Públicas e, em especial, aos Orçamentos, que integram a Constituição promulgada em 1988 e a Carta de 1967 (com a redação dada pelas emendas posteriores) são discriminadas, de forma comparada, em quadro anexo a este capítulo. A seguir, procura-se destacar as mudanças mais importantes, notadamente as que implicaram alterações marcadamente estruturais, adotando-se, como roteiro dos comentários, a organização do texto constitucional de 1988.

### 2.1. Organização do Estado

A característica geral das normas relativas à Organização do Estado (Título III, na Constituição de 1988) foi a manutenção dos princípios da Constituição de 1967.

Ainda que a redação da Carta de 1988 seja mais pormenorizada e precisa (ao menos nesta matéria e neste título), a competência das três esferas de governo, no tocante ao Direito Financeiro e aos Orçamentos, na essência não foi alterada. A União continuou legislando sobre a matéria, de modo a estabelecer normas gerais, e os estados legislando suplementarmente.

Na elaboração da Constituição Estadual foi mantida a regra de que esta observe os princípios da Constituição Federal. Na esfera municipal, ainda que se crie um novo documento — a Lei Orgânica — foi mantida a exigência de respeito aos princípios das Cartas Federal e Estadual.

São duas as principais inovações do Título III:

a) a elevação do status do Distrito Federal ao de Estado Federado, passando o seu orçamento a ser aprovado por uma câmara

---

legislativa própria (e não mais pelo Senado); e

b) a inclusão de normas específicas sobre a administração pública, antecipando conceitos e diretrizes que antes eram objeto da legislação infraconstitucional, inclusive versando sobre as chamadas "empresas estatais".

## 2.2. Organização dos Poderes

Na definição de competências e organização dos Três Poderes (Título IV, da Constituição de 1988), foram inúmeras as mudanças constitucionais e pode-se identificar a perseguição de três objetivos básicos:

a) recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo, especialmente no tocante aos Orçamentos;

b) ampliação das competências daquele Poder no contexto de implantação de um sistema de governo parlamentarista (embora no final tenha sido mantido o sistema presidencialista, não foi revista, ao mesmo tempo, a "divisão de poderes"); e

c) garantia de autonomia também financeira dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Na tramitação legislativa dos Orçamentos, foi mantido o princípio clássico do Executivo iniciar, com exclusividade, o processo. Dedicou-se, entretanto, grande atenção à recuperação da autonomia do Poder Legislativo para interferir na tramitação das propostas orçamentárias. Neste título, isto passou pela revogação da norma que impedia, em quaisquer circunstâncias, que fossem ampliadas as despesas previstas nas propostas orçamentárias, permanecendo, desta forma, como iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Entretanto, não se retornou à Constituição de

---

1946, que não previa limites ao poder dos parlamentares para emendarem a proposta orçamentária; ao contrário, foram estabelecidas condições e limites para a atuação do Legislativo, na seção especificamente dedicada aos Orçamentos.

Outra importante inovação no processo orçamentário passou pela determinação de que a sessão legislativa não fosse interrompida enquanto não aprovado o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Isto refletiu o fim da figura da aprovação dos projetos por "decorso de prazo", o que, obviamente, representava um poder arbitrário do Executivo e um dos principais instrumentos que tolhiam a livre atuação do Legislativo nessa matéria. Por outro lado, vale ressaltar que, embora o "decorso de prazo" não mais se aplique a qualquer projeto de lei, a manutenção da reunião do Legislativo não foi prevista no caso de não aprovação das propostas do Plano Plurianual e do Orçamento Anual.

Ainda no tocante à disputa de poderes entre Legislativo e Executivo, vale registrar que a Assembléia Constituinte, pode-se dizer, deu um passo atrás, ou contrário aos seus princípios gerais, quando definiu a abrangência da Medida Provisória, que veio substituir a figura do Decreto-Lei. Este último era restrito a algumas matérias — no caso, poderia versar sobre Finanças Públicas — e, como um dos pré-requisitos, não podia implicar "aumento de despesa"; essas limitações não foram aplicadas à Medida Provisória.

As atribuições do Congresso Nacional foram ampliadas no tocante às Finanças Públicas, e isso não passou apenas pela redefinição do processo orçamentário. As inovações começaram pela especificação, dentre as competências do Congresso Nacional, de que este dispusesse sobre matéria financeira, dívida mobiliária federal e moeda (neste último caso, destaca-se que o Congresso deverá estabelecer limites para emissão de moeda).

---

Mudanças mais significativas ocorreram na definição das atribuições privativas do Senado. O controle já exercido sobre o endividamento de estados e municípios foi ampliado para abranger também a União e as empresas estatais federais. Diminuiu a influência do Executivo que, a princípio, não precisa mais ser consultado no caso de autorização de captação de crédito no exterior; sem contar que perdeu a iniciativa sobre a fixação de limites e condições para operações de crédito, concessão de garantias e dívida mobiliária. Ainda no âmbito do Senado, vale destacar que essa Casa passou a referendar as indicações do Presidente da República para a presidência e diretoria do Banco Central.

Outro aspecto marcante da ampliação da atuação do Poder Legislativo respeita à fiscalização financeira e orçamentária.

Para começar, a Carta de 1988 não remeteu a matéria à lei e, em consequência, detalhou, já no seu corpo, os objetivos da fiscalização, bem como a organização, as atribuições e o funcionamento do órgão auxiliar de controle externo — o Tribunal de Contas da União.

A comparação entre os dois textos constitucionais evidencia a ampliação das competências daquele Tribunal, porém, o mais importante foi a independência que este ganhou para sustar atos e cobrar ressarcimentos. Na organização do Tribunal ocorreram as mudanças mais profundas — a matéria não foi mais objeto de lei; o número de ministros foi fixado em nove e acrescentou-se aos pré-requisitos o efetivo exercício da função correlata — o mais importante, no entanto, foi a retirada do Executivo da iniciativa exclusiva da escolha dos ministros, passando o Congresso a escolher dois terços dos membros e outro terço, devendo incluir auditores do Ministério Público.

---

No tocante à autonomia dos Poderes, destacou-se a adoção, no âmbito do Judiciário, de norma sem similar na tradição constitucional brasileira: para assegurar a autonomia financeira desse Poder, a Carta de 1988 delegou a cada tribunal o poder para elaborar, por conta própria, a correspondente proposta orçamentária. O mesmo privilégio também foi dado ao Ministério Público. Por outro lado, determinou-se que essa autonomia seja exercida dentro de certos limites ou condições, para resguardar a compatibilidade com as propostas das demais unidades orçamentárias e tornar factível e equilibrado o financiamento desse gasto; os limites serão fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Lei de Diretrizes tornou-se peça-chave na viabilização daquela autonomia financeira. Primeiro, ao se prever que, no âmbito dessa lei, os limites fossem estipulados conjuntamente entre os Três Poderes, sinalizou-se, indiretamente, no sentido de que a regra para o Judiciário também fosse aplicada ao Legislativo. Segundo, através de diversas citações expressas da Constituição, a Lei de Diretrizes também passou a condicionar outro aspecto tido como crucial para a autonomia do Legislativo, Judiciário e Ministério Público: estes órgãos poderão, por conta própria, fixar salários e contratar e mudar o quadro de pessoal, mas sempre observando o disposto naquele instrumento orçamentário.

Especificamente quanto às atribuições do Judiciário em relação ao Direito Financeiro, vale registrar ainda: a) a manutenção, com alterações na forma, de disposição clássica sobre os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas em decorrência de sentença judiciária; e b) a inovação de prever na competência dos juizes federais o julgamento de crimes contra a ordem econômico-financeira.

---

### 2.3. Da Tributação e do Orçamento

O Título VI da Constituição de 1988 inclui, como indica a própria denominação, as normas relacionadas ao Sistema Tributário e ao Sistema Orçamentário, o que constitui a essência das normas pertinentes ao Direito Financeiro Público. Isto, por si só, já representa uma radical mudança na tradição constitucional do Brasil e do Ocidente. Era comum que essas normas integrassem a divisão da Carta Magna dedicada ao processo legislativo, porém, na Carta de 1988, refletindo a importância que os constituintes deram à matéria, as normas foram organizadas em um título exclusivo, até merecendo status superior às normas do Poder Legislativo — ao menos na organização do texto.

Deixando de lado o Sistema Tributário — que não é objeto deste trabalho —, ressalta-se que o caráter bastante inovador da Carta de 1988, em relação à matéria, prosseguiu com a constituição de um capítulo especificamente voltado para as Finanças Públicas e, a seguir, na primeira seção, com a fixação de normas gerais sobre essas finanças.

Nesse particular, a Constituição de 1967 remetia à Lei Complementar apenas parte do endividamento — o mobiliário federal. A Carta de 1988 ampliou a abrangência da Lei Complementar para toda a dívida pública, inclusive por garantia, além de prever, na competência daquela lei, normas genéricas sobre as finanças e matérias relacionadas com o Sistema Financeiro Nacional. Sem precedentes também foi a regulação do relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central, preocupada em impedir o financiamento direto pela autoridade monetária de déficits fiscais.

No tocante aos Orçamentos, as mudanças começaram pela definição dos instrumentos do processo de planejamento. O

---

Orçamento Plurianual de Investimentos foi substituído pelo Plano Plurianual, voltado, indiretamente, para todas as despesas públicas (e não apenas para os investimentos clássicos), sem contar a abrangência de análises qualitativas e de metas (e não apenas de valores financeiros). O Orçamento Anual agora não enfoca apenas recursos do Tesouro; passou a abranger o universo de ações desenvolvidas pela administração direta e indireta, embora fosse dado tratamento à parte para a Seguridade Social e dispensada a abrangência das despesas de custeio das "empresas estatais". Como elo de ligação, tanto entre os dois instrumentos supracitados, como entre o processo orçamentário com as políticas tributárias, financeiras e de recursos humanos do governo, foi criada a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem precedentes na história constitucional brasileira.

Outras mudanças de caráter verdadeiramente estrutural envolveram a participação do Legislativo no processo orçamentário. Foi revogada a norma que proibia a aprovação de emenda que aumentasse a despesa, global ou parcial, de órgão ou categoria de programação, bem como modificasse a natureza e o objetivo da despesa; essas normas tornavam, na prática, impossível ao Legislativo alterar a proposta orçamentária. Por outro lado, não ficou absolutamente livre o alcance das emendas, cuidando-se, de um lado, de preservar a hierarquia das três leis relativas ao Orçamento, de outro lado, de permitir apenas o remanejamento de dotações atribuídas às despesas com as quais o governo não está forçosamente comprometido.

Outra mudança da maior relevância para o fortalecimento do papel do Legislativo foi a supressão, já comentada, da figura do decurso de prazo. Não é demais destacar que, dentre as normas da Seção dos Orçamentos, não foi prevista outra alternativa no caso dos projetos de lei não serem aprovados pelo Legislativo no prazo devido.

---

A preocupação com a organização do gasto público ficou evidente nas vedações ao processo orçamentário, em número maior e de caráter muito mais restritivo do que as previstas na Constituição de 1967, destacando-se: limitação das operações de crédito ao valor das despesas de capital; vedação às vinculações de impostos (salvo ao ensino); suplementação ou remanejamento só com prévia autorização legislativa; cobertura de déficits de empresas através de lei específica; e instituição de fundos dependente de autorização legislativa.

Quanto à regulação infraconstitucional, também foram feitas mudanças expressivas. Primeiro, o objeto de estudo passou de Lei Federal para Lei Complementar (também federal, no caso de normas gerais, face ao disposto no Título III). Segundo, aumentou a abrangência das matérias remetidas à lei: antes envolviam apenas a elaboração dos Orçamentos Anuais e o controle da execução; agora abrangendo também os prazos, a organização e a tramitação legislativa dos três instrumentos do processo de planejamento, a gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, os fundos e os limites para despesas de pessoal.

#### 2.4. Outras Disposições

Uma série de disposições da Constituição de 1988 que integram os Títulos da Ordem Econômica e da Ordem Social fazem referências a aspectos pertinentes às Finanças Públicas.

No primeiro título, vale ressaltar os princípios norteadores da intervenção direta do Estado na economia e a emissão de títulos públicos para financiar ações das políticas urbana e agrária.

Quanto à Ordem Social, o destaque fica por conta das disposições relativas à Seguridade Social, uma vez que suas ações serão objeto de um orçamento específico na elaboração da Lei

---

Orçamentária global. Mais que a mudança no tocante à organização dos Orçamentos, a inovação maior da Constituição respeita ao próprio conceito de Seguridade, contrastando com o Sistema Previdenciário contributivo, vigente desde os anos 50, e ao detalhamento no texto constitucional das normas relacionadas à saúde, previdência e assistência social, sem paralelo nas Constituições de outros países.

No Título da Ordem Social, em que são pioneiras a grande maioria das disposições, caracterizou-se o enfoque da matéria orçamentária pela preocupação constante: primeiro, em se dispor não apenas sobre o Orçamento federal, como também sobre o estadual e municipal; segundo, em se assegurar recursos permanentes para os gastos sociais, seja através de contribuições sociais (como as destinadas à Seguridade Social, ao salário-educação e ao seguro-desemprego), seja através de vinculações (à manutenção e desenvolvimento de ensino e, na esfera estadual, à ciência e tecnologia).

Neste contexto, não era de se estranhar que também fosse colocada a questão da autonomia financeira dos gestores dos gastos sociais: no caso das universidades, constou apenas um princípio genérico; no caso do orçamento da Seguridade Social, a exemplo do Judiciário, foi assegurado aos órgãos do setor o direito à elaboração da própria proposta orçamentária, respeitadas as diretrizes orçamentárias e a gestão dos correspondentes recursos.

---

ANEXO

QUADRO COMPARATIVO DOS TEXTOS CONSTITUCIONAIS

Quadro Comparativo dos Textos Constitucionais  
Normas Relativas às Finanças Públicas e ao Orçamento

CONSTITUIÇÃO DE 1988	CONSTITUIÇÃO DE 1967
<p>Título III - Da Organização do Estado Capítulo II - Da União</p> <p>Art.21. Compete à União: ... VII - emitir moeda; ...</p> <p>Art.22. Compete privativamente à União legislar sobre: ... XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle; ...</p> <p>Art.24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro,... econômico...; II - orçamento; ... Parágrafo 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Parágrafo 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. Parágrafo 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. Parágrafo 4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário.</p>	<p>Título I - Da Organização Nacional Capítulo II - Da União</p> <p>Art.8º. Compete à União:... IX - emitir moeda; ...</p> <p>Art.8º. ... XVII - legislar sobre: c) normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública; ... de direito financeiro ...; ...</p> <p>Parágrafo Único. A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das alíneas "c" ... do item XVII, respeitada a lei federal.</p>

---

Título III - Da Organização do Estado  
Capítulo III - Dos Estados Federados

Art.25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Título I - Da Organização Nacional  
Capítulo III - Dos Estados e dos Municípios

Art.13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes: ...

IV - a elaboração do orçamento, bem como a fiscalização orçamentária e a financeira, inclusive a da aplicação dos recursos recebidos da União e atribuídos aos Municípios;

VII - a emissão de títulos da dívida pública de acordo com o estabelecido nesta Constituição; ...

IX - a aplicação, no que couber, do disposto nos itens I a III do Artigo 114 aos membros dos Tribunais de Contas, não podendo o seu número ser superior a sete ...

---

Título III - Da Organização do Estado  
Capítulo IV - Dos Municípios

Art.29. O Município reger-se-á por lei orgânica, ... que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: ...

IX - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

X - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; ...

Título - Da Organização Nacional  
Capítulo III - Dos Estados e dos Municípios

Art.15. A autonomia municipal será assegurada: ...

---

Art.30. Compete aos Municípios:

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; ...

Art.31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Parágrafo 1º. O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Parágrafo 2º. O parecer prévio emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Parágrafo 3º. As contas dos Municípios ficarão, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Parágrafo 4º. É vedada a criação dos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

II - pela administração própria no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; ...

Art.16. A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

Parágrafo 1º. O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência.

Parágrafo 2º. Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual mencionado no Parágrafo 1º, sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente.

Parágrafo 3º. Somente poderão instituir Tribunais de Contas os Municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos.

---

Título III - Da Organização  
do Estado  
Capítulo III - Dos Estados  
Federados  
Capítulo IV - Dos Municípios

Título I - Da Organização  
Nacional  
Capítulo III - Dos Estados  
e Municípios

Art.13 ...

Parágrafo 3º. A União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais...

Parágrafo 5º. Não será concedido, pela União, auxílio a Estado ou Município, sem a prévia entrega, ao órgão federal competente, do plano de sua aplicação. As contas do Governador e as do Prefeito serão prestadas nos prazos e na forma da lei e precedidas da publicação no jornal oficial do Estado.

---

Título III - Da Organização  
do Estado  
Capítulo V - Do Distrito  
Federal e dos Territórios

Título I - Da Organização  
Nacional  
Capítulo IV - Do Distrito  
Federal e dos Territórios

Art.32. O Distrito Federal, ... reger-se-á por lei orgânica, ... que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo 1º. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Art.33. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios.

Parágrafo 2º. As contas do Governo do Território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União.

Art.17. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios.

Parágrafo 1º. Caberá ao Senado Federal discutir e votar projetos de lei sobre matéria tributária e orçamentária ...

---

Título III - Da Organização  
do Estado  
Capítulo VI - Da Intervenção

Art.34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: ...

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; ...

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:...

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Art.35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino; ...

Título I - Da Organização  
Nacional  
Capítulo II - Da União

Art.9º. A União não intervirá nos Estados salvo para: ...

V - reorganizar as finanças do Estado que:

a) suspender o pagamento de sua dívida fundada, durante dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios as quotas tributárias a eles destinadas; ...

VII - exigir a observância dos seguintes princípios: ...

f) prestação de contas da administração;

Capítulo III - Dos Estados  
e dos Municípios

Art.15. ...

Parágrafo 3º. A intervenção nos Municípios será regulada pela Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

a) se verificar impropriedade de empréstimo garantido pelo Estado;

b) deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada;

c) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; ...

f) não tiver havido aplicação no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.

---

Título III - Da Organização  
do Estado  
Capítulo VII - Da Administração  
Pública

Art.37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: ...

XIX - somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública;

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

---

Título IV - Da Organização  
dos Poderes  
Capítulo I - Do Poder  
Legislativo  
Seção II - Das Atribuições  
do Congresso Nacional

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, ... dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: ...

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; ...

XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: ...

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; ...

Título I - Da Organização  
Nacional  
Capítulo VI - Do Poder  
Legislativo  
Seção IV - Das Atribuições  
do Poder Legislativo

Art. 43. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente: ...

II - orçamento anual e plurianual; abertura e operação de crédito; dívida pública; emissões de curso forçado;

Art. 44. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: ...

VIII - julgar as contas do Presidente da República; ...

---

Título IV - Da Organização  
dos Poderes  
Capítulo I - Do Poder  
Legislativo  
Seção III - Da Câmara dos  
Deputados

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: ...

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e

---

Título I - Da Organização  
Nacional  
Capítulo VI - Do Poder  
Legislativo  
Seção IV - Das Atribuições  
do Poder Legislativo

---

fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias; ...

---

Título IV - Da Organização dos Poderes  
Capítulo I - Do Poder Legislativo  
Seção IV - Do Senado Federal

Art.52. Compete privativamente ao Senado Federal: ...

III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, escolha de: ...

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; ...

d) presidente e diretores do Banco Central; ...

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Fede-

Título I - Da Organização Nacional  
Capítulo VI - Do Poder Legislativo  
Seção III - Do Senado Federal

Art.42. Compete privativamente ao Senado Federal: ...

III - aprovar, previamente por voto secreto, a escolha... dos Ministros do Tribunal de Contas da União, ...

IV - autorizar empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ouvido o Poder Executivo Federal;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República e mediante resolução, limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e dos Municípios;

estabelecer e alterar limites e prazos, mínimo e máximo, taxas de juros e demais condições das obrigações por eles emitidas; e proibir ou limitar temporariamente a emissão e o lançamento de quaisquer obrigações dessas entidades; ...

---

ral e dos Municípios; ...

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; ...

---

Título IV - Da Organização dos Poderes  
Capítulo I - Do Poder Legislativo  
Seção VI - Das Reuniões

Art.57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro...

Parágrafo 2º. A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Título I - Da Organização Nacional  
Capítulo VI - Do Poder Legislativo  
Seção I - Disposições Gerais

Art.29. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital da União, de 1º de março a 30 de junho e de 1º de agosto a 5 de dezembro. ...

Parágrafo 3º. Além de reuniões para outros fins previstos nesta Constituição, reunir-se-ão, em sessão conjunta, ..., para: ...

III - discutir e votar o orçamento; ...

---

Título IV - Da Organização dos Poderes  
Capítulo I - Do Poder Legislativo  
Seção VIII - Do Processo Legislativo

Art.62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional ...

Título I - Da Organização Nacional  
Capítulo VI - Do Poder Legislativo  
Seção IV - Das Atribuições do Poder Legislativo

Art.55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-lei sobre as seguintes matérias: ...

II - finanças públicas, inclusive normas tributárias; ...

---

Art.63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no Art. 166, Parágrafos 3º e 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Art.68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

Parágrafo 1º. Não serão objeto de delegação os atos da competência exclusiva do Congresso Nacional; ... nem a legislação sobre: ...

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art.57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

I- disponha sobre matéria financeira; ...

Parágrafo Único. Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:

a) nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República; ou

b) nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais.

Art.55. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, comissão do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas.

Parágrafo Único. Não serão objeto de delegação os atos da competência exclusiva do Congresso Nacional, ... nem a legislação sobre: ...

---

Título IV - Da Organização dos Poderes

Capítulo I - Do Poder Legislativo

Seção IX - Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária

Art.70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será

---

Título I - Da Organização Nacional

Capítulo VI - Do Poder Legislativo

Seção VII - Da Fiscalização Financeira e Orçamentária

Art.70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

---

exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo Único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em 60 dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que

Art. 70. . . .

Parágrafo 1º. O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Parágrafo 2º. O Tribunal de Contas da União dará parecer prévio, em 60 dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente; não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo aquele Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

Parágrafo 3º. A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos Três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas da União, a quem caberá realizar as inspeções necessárias.

---

não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; de contrato;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado,

Parágrafo 4º. O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamento das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções mencionadas no parágrafo anterior.

Parágrafo 5º. As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicar-se-ão às autarquias.

Art.72. ...

Parágrafo 4º. No exercício de suas atribuições de controle da administração financeira e orçamentária o Tribunal representará ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abuso por ele verificados.

Parágrafo 5º. O Tribunal, de ofício ou mediante provocação do Ministério ou das auditorias financeiras e orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, deverá:

a) assinar prazo razoável para que o órgão da administração pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

b) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, exceto em relação a contrato;

c) solicitar ao Congresso Nacional, em caso de contrato, que determine a medida prevista na alínea anterior ou outras necessárias ao resguardo dos objetivos legais.

Parágrafo 6º O Congresso Nacional deliberará sobre a solicitação de que cogita a alínea c do parágrafo ante-

---

comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Parágrafo 1º. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

Parágrafo 2º. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de 90 dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

Parágrafo 3º. As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Parágrafo 4º. O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 72. A Comissão Mista permanente a que se refere o Art. 166, Parágrafo 1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

Parágrafo 1º. Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de 30 dias.

Parágrafo 2º. Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à eco-

rior, no prazo de 30 dias, findo o qual, sem pronunciamento do Poder Legislativo, será considerada insubsistente a impugnação.

Parágrafo 7º. O Tribunal de Contas apreciará para fins de registro, a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de sua apreciação as melhorias posteriores.

Parágrafo 8º. O Presidente da República poderá ordenar a execução ou o registro dos atos a que se referem o parágrafo anterior e a alínea b do Parágrafo 5º, *ad referendum* Congresso Nacional.

---

nomia popular, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Art.73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no Art.96.

Parágrafo 1º. Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

Parágrafo 2º. Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

Parágrafo 3º. Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Supremo Tribunal de Justiça e somente poderão

Art.72. O Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal e quadro próprio de pessoal, tem jurisdição em todo o País.

Parágrafo 1º. O Tribunal exerce, no que couber, as atribuições previstas no artigo 115.

Parágrafo 2º. A lei disporá sobre a organização do Tribunal, podendo dividi-lo em Câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício das suas funções e na descentralização dos seus trabalhos.

Parágrafo 3º. Os seus Ministros serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

---

aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.

Parágrafo 4º. O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Art.74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação dos recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Parágrafo 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Parágrafo 2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei,

Art.71. O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, a fim de:

I - criar condições indispensáveis para assegurar eficácia no controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa;

II - acompanhar a execução de programas de trabalhos e a do orçamento; e

III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

---

denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art.75. As Normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo Único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

---

Título IV - Da Organização dos Poderes  
Capítulo II - Do Poder Executivo  
Seção II - Das Atribuições do Presidente da República

Art.84. Compete privativamente ao Presidente da República: ...

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; ...

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, ... o presidente e os diretores do Banco Central e outros servidores, quando determinado em lei;

XV - nomear, observado o disposto no Art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União; ...

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

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro

---

Título I - Da Organização Nacional  
Capítulo VII - Do Poder Executivo  
Seção II - Das Atribuições do Presidente da República

Art.81. Compete privativamente ao Presidente da República: ...

II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; ...

XIX - enviar proposta de orçamento ao Congresso Nacional;

XX - prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de

---

de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; ...

sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao ano anterior; ...

---

Título IV - Da Organização dos Poderes  
Capítulo II - Do Poder Executivo  
Seção III - Da Responsabilidade do Presidente da República

Art.85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: ...

VI - a lei orçamentária; ...

Parágrafo Único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

---

Título I - Da Organização Nacional  
Capítulo VII - Do Poder Executivo  
Seção III - Da Responsabilidade do Presidente da República

Art.82. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e especialmente: ...

VI - a lei orçamentária; ...

Parágrafo Único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

---

Título IV - Da Organização dos Poderes  
Capítulo III - Do Poder Judiciário  
Seção I - Disposições Gerais

Art.96. Compete privativamente:

I - aos tribunais: ...

e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no Art. 169, parágrafo único, dos cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei; ...

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o dis-

---

Título I - Da Organização Nacional  
Capítulo VIII - Do Poder Judiciário  
Seção I - Disposições Preliminares

---

posto no Art. 168:

a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;

b) a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, dos serviços auxiliares e os dos juizes que lhes forem vinculados;

c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias; ...

Art.99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

Parágrafo 1º. Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo 2º. O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com aprovação dos respectivos tribunais;

II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.

Art.100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas

Art.117. Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos pa-

---

nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Parágrafo 1º. É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

Parágrafo 2º. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

ra este fim.

Parágrafo 1º. É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até primeiro de julho.

Parágrafo 2º. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Caberá ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

---

Título IV - Da Organização dos Poderes  
Capítulo III - Do Poder Judiciário  
Seção IV - Dos Tribunais Regionais Federais e dos Juizes Federais

Art.109. Aos juizes federais compete processar e julgar:...

VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;...

---

Título I - Da Organização Nacional  
Capítulo VIII - Do Poder Judiciário  
Seção V - Dos Juizes Federais

---

Título IV - Da Organização  
dos Poderes  
Capítulo IV - Das Funções  
Essenciais à Justiça  
Seção I - Do Ministério  
Público

Art. 127. ...

Parágrafo 2º. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no Art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de provas e títulos; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

Parágrafo 3º. O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Título I - Da Organização  
Nacional  
Capítulo VII - Do Poder  
Executivo  
Seção VII - Do Ministério  
Público

---

Título VI - Da Tributação  
e do Orçamento  
Capítulo II - Das Finanças  
Públicas  
Seção I - Normas Gerais

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização das instituições financeiras;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Título I - Da Organização  
Nacional  
Capítulo IV - Do Poder  
Legislativo  
Seção VI - Do Orçamento

Art. 69. As operações de resgate de títulos do Tesouro Nacional, relativas à amortização de empréstimos internos, não atendidas pelo orçamento anual, serão reguladas em lei complementar.

---

Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Art.164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo Banco Central.

Parágrafo 1º. É vedado ao Banco Central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

Parágrafo 2º. O Banco Central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

Parágrafo 3º. As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

---

Título VI - Da Tributação  
e do Orçamento  
Capítulo II - Das Finanças  
Públicas  
Seção II - Dos Orçamentos

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

- I - o Plano Plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

---

Título I - Da Organização  
Nacional  
Capítulo VI - Do Poder  
Legislativo  
Seção VI - Do Orçamento

Art.65. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, ... ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

---

Parágrafo 1º. A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os 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.

Parágrafo 2º. 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 legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Parágrafo 3º. O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Parágrafo 4º. Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Parágrafo 5º. A lei orçamentária anual compreenderá:

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

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela

Art.60. ...

Parágrafo Único. As despesas de capital obedecerão ainda a orçamentos plurianuais de investimentos, na forma prevista na lei complementar.

Art.62. O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.

---

vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público;

Art.62. ...

Parágrafo 1º. A inclusão, no orçamento anual, da despesa e da receita dos órgãos da administração indireta será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão legal dos seus recursos.

Parágrafo 6º. O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Parágrafo 7º. Os orçamentos previstos no Parágrafo 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Parágrafo 8º. A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Art.63. O orçamento plurianual de investimento consignará dotações para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País.

Art.60. A despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita. Não se incluem na proibição;

I - a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita; e

II - as disposições sobre a aplicação do saldo que houver.

Art.67. As operações de crédito para antecipação da receita autorizada no orçamento anual não excederão a quarta parte da receita total estimada para o exercício fi-

---

Parágrafo 9<sup>o</sup>. Cabe à lei complementar:

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

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

Art.166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

Parágrafo 1<sup>o</sup>. Caberá a uma Comissão Mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre planos e programas nacionais, regionais e seto-

nanceiro e, até trinta dias depois do encerramento deste, serão obrigatoriamente liquidadas.

Parágrafo Único. Excetuadas as operações da dívida pública, a lei que autorizar operações de crédito, a qual deva ser liquidada em exercício financeiro subsequente, fixará desde logo as dotações que hajam de ser incluídas no orçamento anual, para os respectivos serviços de juros, amortização e resgate, durante o prazo para sua liquidação.

Art.61. A lei federal disporá sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos.

Art.66. ...

Parágrafo 1<sup>o</sup>. Organiza-se-á Comissão Mista de Senadores e Deputados para examinar o projeto de lei orçamentária e sobre ele emitir parecer.

---

riais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o Art.58.

Parágrafo 2º. As emendas serão apresentadas na Comissão Mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

Parágrafo 3º. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

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

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

Art.65. É da competência...

Parágrafo 2º. Observado, quanto ao projeto de lei orçamentária anual, o disposto nos Parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo seguinte, os projetos de lei mencionados neste artigo somente receberão emendas nas comissões do Congresso Nacional, sendo final o pronunciamento das comissões, salvo se um terço dos membros da Câmara respectiva pedir ao seu Presidente a votação em plenário, que se fará, sem discussão, de emenda aprovada ou rejeitada nas comissões.

Art.66. ...

Parágrafo 2º. Somente na Comissão Mista poderão ser oferecidas emendas.

Parágrafo 3º. O pronunciamento da comissão sobre as emendas será conclusivo e final, salvo se um terço dos membros da Câmara dos Deputados e mais um terço dos membros do Senado Federal requererem a votação em plenário de emenda aprovada ou rejeitada na comissão.

Art.65. ...

Parágrafo 1º. Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo.

---

cidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

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

Parágrafo 4<sup>o</sup>. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Parágrafo 5<sup>o</sup>. O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão Mista, da parte cuja alteração é proposta.

Parágrafo 6<sup>o</sup>. Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o Art. 165, Parágrafo 9<sup>o</sup>.

Parágrafo 7<sup>o</sup>. Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

Parágrafo 8<sup>o</sup>. Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual,

Art.66. ...

Parágrafo 5<sup>o</sup>. O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor a modificação do projeto de lei orçamentária, enquanto não estiver concluída a votação da parte cuja alteração é proposta.

Art.66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

Parágrafo 4<sup>o</sup>. Aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrariem o disposto nesta seção, as demais normas relativas à elaboração legislativa.

---

ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art.167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

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

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

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os Arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo Art.212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no Art.165, Parágrafo 8º;

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

Art.61. ... Parágrafo 1º.  
É vedada: ...

d) a realização, por qualquer dos Poderes, de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Art.62. ...

Parágrafo 2º. Ressalvados os impostos mencionados nos itens VIII e IX do Artigo 21 e as disposições desta Constituição e de leis complementares, é vedada a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, estabelecer que a arrecadação parcial ou total de certos tributos constitua receita do orçamento de capital, proibida sua aplicação no custeio de despesas correntes.

Art.61. ...

Parágrafo 1º. É vedada:

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

---

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no Art.165, Parágrafo 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

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

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

Parágrafo 3º. A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado

a) a transposição, sem prévia autorização legal, de recursos de uma dotação orçamentária para a outra;

b) a concessão de créditos ilimitados; ...

Art.62. ...

Parágrafo 3º. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do orçamento, durante o prazo de sua execução.

Parágrafo 4º. Os créditos especiais e extraordinários não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos, poderão vigor até o término do exercício financeiro subsequente.

Art.61. ...

Parágrafo 2º. A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, subversão interna ou calamidade pública.

---

o disposto no Art.62.

Art.168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o Art.165, Parágrafo 9º.

Art.169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

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

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Art.68. O numerário correspondente às dotações destinadas à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e aos Tribunais Federais será entregue no início de cada trimestre, em quotas estabelecidas na programação financeira do Tesouro Nacional, com participação percentual nunca inferior à estabelecida pelo Poder Executivo para os seus próprios órgãos.

Art.64. Lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios.

Art.65. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis ... fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ...

---

Título VI - Da Ordem Econômica e Financeira

Capítulo I - Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica

Art. 171. ...

Parágrafo 2º. Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme defidos em lei.

Parágrafo 1º. A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias ...

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Parágrafo 1º. A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o

Título III - Da Ordem Econômica e Social

Art. 170. ...

Parágrafo 1º. Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.

Parágrafo 2º. Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.

Parágrafo 3º. A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.

---

qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

---

Título VI - Da Ordem Econômica  
e Financeira  
Capítulo II - Da Política  
Urbana

Art.182. ...

Parágrafo 4º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: ...

III - desapropriação mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

---

Título VI - Da Ordem Econômica  
e Financeira  
Capítulo III - Da Política  
Agrícola e Fundiária e  
da Reforma Agrária

Art.184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do

---

Título III - Da Ordem  
Econômica e Social

Art.161. A União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante o pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo de vinte anos, em parcelas anuais su-

---

segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Parágrafo 4<sup>o</sup>. O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

cessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento até cinqüenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

Parágrafo 3<sup>o</sup>. A indenização em títulos somente será feita quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro.

Parágrafo 1<sup>o</sup>. A lei disporá sobre o volume anual ou periódico das emissões dos títulos, suas características, taxa dos juros, prazo e condições do resgate.

---

Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira  
Capítulo IV - Do Sistema Financeiro Nacional

Art.192. O sistema financeiro nacional ... será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre: ...

Parágrafo 2<sup>o</sup>. Os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados.

---

Título VIII - Da Ordem Social

Capítulo II - Da Seguridade Social

Seção I - Disposições Gerais

Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo Único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento; ...

VI - diversidade da base de financiamento; ...

Art.195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; contribuição empregado;...

II - dos trabalhadores;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

Parágrafo 1º. As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

Parágrafo 2º. A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência

Título III - Da Ordem Econômica e Social

Art.165. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem a melhoria de sua condição social: ...

XVI - previdência social nos casos de velhice, invalidez e morte, seguro desemprego, seguro contra acidentes do trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, do empregador; ...

---

social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos...

Parágrafo 5º. Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Parágrafo Único. Nenhuma prestação de serviço de assistência ou de benefícios compreendidos na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total.

---

Título VIII - Da Ordem Social

Capítulo II - Da Seguridade Social

Seção II - Da Saúde

Art.198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único ...

Parágrafo Único. O Sistema Único de Saúde será financiado, nos termos do Art.195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

Art.199. ...

Parágrafo 2º. É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

---

Título III - Da Ordem Econômica e Social

---

Título VIII - Da Ordem Social

Capítulo II - Da Seguridade Social

Seção III - Da Previdência Social

Art.201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a: ...

Parágrafo 8º. É vedado subvenção ou auxílio do Poder Público às entidades de previdência privada com fins lucrativos.

Título III - Da Ordem Econômica Social

---

Título VIII - Da Ordem Social  
Capítulo II - Da Seguridade Social

Seção IV - Da Assistência Social

Art.204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art.195, além de outras fontes...

Título III - Da Ordem Econômica e Social

---

Título VIII - Da Ordem Social  
Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto  
Seção I - Da Educação

Art.207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial...

Art.212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a

Título IV - Da Família, da Educação e da Cultura

Art.176. ...  
Parágrafo 4º. Atualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita

---

proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo 1º. A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir...

Parágrafo 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no Art.208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

---

Título VIII - Da Ordem Social  
Capítulo IV - Da Ciência e Tecnologia

Art.218. ...

Parágrafo 5º. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

---

Título III - Da Ordem Econômica e Social

---

Título IX - Das Disposições Constitucionais Gerais

Art.234. É vedado à União, direta ou indiretamente, assumir, em decorrência da criação de Estado, encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida interna ou externa da administração pública, inclusive da indireta.

---

Art.239. arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro desemprego e o abono de que trata o Parágrafo 3º deste artigo.

Parágrafo 1º. Dos recursos mencionados no *caput* deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.

---

### 3. QUESTÕES PARA O DEBATE NA ELABORAÇÃO DA LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR

Este capítulo trata da definição de uma agenda de temas para o debate que cercará a elaboração e implantação de leis e atos que disciplinarão as normas da Constituição da República de 1988, no tocante às Finanças Públicas e, especificamente, aos Orçamentos.<sup>46</sup>

O objetivo, acima de tudo, é instigar o debate que se encontra em estágio bastante preliminar sobre a regulação das mudanças constitucionais. Para fomentar ainda mais as discussões, neste capítulo são concentrados esforços na formulação de questões e na apresentação de soluções pouco convencionais, ou seja, na busca de idéias e sugestões de medidas que guardam grande distância em relação ao que tem constituído a agenda clássica de debates em torno da matéria no Brasil.

A abordagem será mais voltada para a consistência e as consequências da reforma constitucional, do que para aspectos teóricos e singulares dos processos de planejamento, orçamentação, controle e contabilidade do setor público. Cita-se ainda, de início, a opção por uma exposição em que, na medida do possível, os temas são introduzidos a partir da formulação de questões; seguindo-se, nos casos considerados mais relevantes, uma análise bastante exaustiva.

#### 3.1. Finanças Públicas: Conceituação e Abrangência

De que tratam as normas constitucionais e infraconstitucionais que regulam as Finanças Públicas?

---

<sup>46</sup> Para a elaboração deste capítulo, foram fundamentais as críticas e as opiniões formuladas por Aurélio Valença Nonô e Luiz Romero Patury, incorporadas em diversas passagens da análise seguinte.

---

Entende-se, aqui, que as Finanças Públicas abrangem a captação de recursos pelo Estado, sua gestão e seu gasto, para atender às necessidades da coletividade e do próprio Estado.

O estudo dessas normas, envolvendo sua interpretação e aplicação, com a identificação de princípios e institutos, dentro de uma formulação sistêmica, constituem o campo do chamado Direito Financeiro Público, ou também denominado simplesmente de Direito Financeiro.<sup>47</sup>

Ao longo do vasto texto constitucional vigente existem diversas referências à captação, gestão e gasto de recursos pelo Estado. Entende-se que nem sempre as referências são feitas com a desejável coerência sistêmica e uniformidade terminológica, até porque o conteúdo das disposições sobre a matéria citada é difuso e carente de precisão conceitual. A maioria das normas constitucionais sobre Finanças Públicas são concentradas no Título VI, sob a denominação "Da Tributação e dos Orçamentos".

Nesse amplo campo de estudo, que constituem as Finanças Públicas, importa destacar o tratamento especial dispensado à Tributação e aos Orçamentos, bem como a interação com as normas disciplinadoras das Finanças Privadas.

Alguma forma de captação, gestão e gasto de recursos pelo Estado escapa ao estudo das Finanças Públicas ?

A captação compulsória de recursos pelo Estado, através de tributos (impostos, taxas e contribuições), assume especial importância na economia. Por isso, o texto constitucional reserva à matéria um amplo e exclusivo capítulo, sob a denominação "Do

---

<sup>47</sup> Por vezes, a expressão Direito Financeiro é utilizada para designar não o estudo ou seu resultado, mas o objeto estudado, ou seja, no caso, a própria legislação sobre Finanças Públicas.

---

Sistema Tributário Nacional" (Capítulo I, Título VI), abordando desde formas e condições para cobrança dos tributos até a repartição de suas receitas entre esferas e unidades de governo.

Por representar uma das formas pela qual o Estado capta recursos, a Tributação é um dos ramos do disciplinamento das Finanças Públicas. Porém, por sua importância e particularidade, a Constituição dedica um capítulo especial ao Sistema Tributário Nacional (Capítulo I, Título VI) e, em geral, a regulação das normas gerais desse sistema tende a ser feita através de uma legislação específica — ou seja, o Código Tributário. Aliás, vale ressaltar que não é obrigatória a regulamentação do Sistema Tributário através de uma legislação específica: a Constituição apenas disciplina o que deve ser regulamentado. De acordo com a conveniência, poderá ser lei específica sobre a Tributação, como poderá abranger outros ramos das Finanças Públicas.

O campo do Direito Tributário, por princípio, deveria encerrar-se no momento em que a arrecadação, proveniente de tributos, entrasse no caixa do governo. Entretanto, uma única modalidade de gasto foge à regra e também é objeto da legislação que regula o Direito Tributário: a repartição das receitas tributárias entre as três esferas de governo. Isto decorre da organização federativa que assume a República do Brasil. União, estados e agora também municípios (que antes não tinham status de Unidade da Federação) não de possuir fontes próprias de recursos, seja pelo exercício da sua competência, seja pela repartição regular e obrigatória, para assegurar concretamente a autonomia que lhes é outorgada.

Assim, todos os aspectos da captação de recursos pelo Estado, exceto os relativos aos tributos, bem como todos os aspectos sobre a gestão e gasto desses recursos, exceto os relativos à repartição constitucional de receitas tributárias, constituem o campo de estudo das Finanças Públicas.

---

Esta interpretação, no entanto, entende-se que representa a única alternativa possível para não se concluir que, na verdade, houve pouca preocupação dos constituintes com a ordenação adequada das normas constitucionais sobre as Finanças Públicas.

Julga-se que o mais correto seria dispor, no texto constitucional, as normas, referentes ao Sistema Tributário e aos Orçamentos, em posição clara e hierarquicamente inferior à das normas gerais das Finanças Públicas; e não como se apresenta na Carta vigente, com status equivalente ou até superior (a julgar pela denominação do Título VI). Aliás, a definição desse título, "Da Tributação e do Orçamento", também não parece pertinente. Para ser fiel à "hierarquia" das matérias, o título deveria denominar-se "Das Finanças Públicas". Conseqüentemente, as duas seções do Capítulo II também deveriam ser elevadas ao nível de capítulo: o das "Normas Gerais", que, inclusive, deveria constituir o primeiro capítulo do Título VI, apresentado antes, portanto, do capítulo dedicado ao Sistema Tributário; e o outro, "Dos Orçamentos".

Qual a relação entre as normas acerca dos Orçamentos governamentais e as normas sobre Finanças Públicas ?

Entende-se que a Constituição de 1988 deu ênfase ao conceito das Finanças Públicas. Suas normas regulam todas as etapas desde a captação de recursos pelo Estado até sua gestão e gasto.

A exemplo do Sistema Tributário, as normas que regulam a elaboração e a execução dos Orçamentos fazem parte desse conjunto maior de normas, que trata das Finanças Públicas, e também constituem tema central da abrangência de seu estudo. Os Orçamentos representam os instrumentos pelo qual o Estado é legalmente autorizado a gastar seus recursos.

---

Neste sentido, é importante citar um aspecto peculiar das mudanças constitucionais de 1988, que não vem sendo destacado por seus analistas. Ao contrário da maioria dos países desenvolvidos, é tradição das Constituições brasileiras, desde a de 1934, dedicar uma divisão específica do texto constitucional à "Elaboração dos Orçamentos", sem contar o crescente detalhamento das normas aí incluídas. Além de manter essa tradição, a Carta de 1988 inova ao regular a elaboração dos Orçamentos, pela primeira vez, fora da divisão ou grupo de normas dedicados ao "Poder Legislativo". Assim, a maioria das disposições constitucionais sobre a matéria é apresentada junto com as que tratam da Tributação e das Finanças Públicas, sendo que essas normas, no seu conjunto, ganham também, pela primeira vez, o status de um título (o sexto) no novo texto constitucional. Essas mudanças evidenciam a interpretação de que os Orçamentos, na nova ordem constitucional, constituem mais do que instrumentos pelo qual o Legislativo autoriza os gastos do Estado.

Não é demais repetir que, nesse contexto, por mais importantes que sejam, as normas sobre Orçamentos não constituem a única matéria a ser regulada no âmbito das Finanças Públicas. A exemplo do Direito Tributário, o Orçamento seria um dos ramos de estudo do Direito Financeiro Público. Só que ao contrário do Sistema Tributário, o tema não é tratado em um capítulo exclusivo no texto constitucional, mas em uma seção do capítulo denominado "Das Finanças Públicas", o segundo do Título VI. Além disso, na disposição do referido capítulo, a seção "Dos Orçamentos" é precedida por uma seção, sob a denominação "Normas Gerais". Dessa estrutura do texto, pode-se interpretar que os constituintes colocaram a matéria dos Orçamentos em uma posição hierarquicamente inferior e complementar às normas gerais das Finanças Públicas. Isto para não dizer que os constituintes ordenaram de modo não muito apropriado as disposições constitucionais integrantes do Título VI.

---

Quais as diferenças entre o estudo ou o objeto das Finanças Públicas e das Finanças Privadas ?

A Constituição de 1988 se refere a normas sobre Finanças Privadas, em paralelo e, às vezes, de forma mesclada às Finanças Públicas. Trata-se, fundamentalmente, do estudo da captação pela iniciativa privada de recursos financeiros e a destinação destes para o desenvolvimento e a execução de atividades privadas, em especial, quando essa intermediação é feita através dos mercados financeiro e de capitais e tendo em vista os interesses públicos e a necessidade de proteção da economia popular.

Desta forma, são objeto de estudo das Finanças Privadas o crédito, o câmbio, a transferência de títulos e valores mobiliários, a captação e garantia da poupança popular e as atividades das entidades privadas e públicas que atuam nesse sistema. Pode-se definir como Direito Financeiro Privado o estudo das normas sobre as Finanças Privadas brasileiras, sua interpretação e sua aplicação, com a identificação dos princípios e institutos que regem a matéria, dentro de uma formulação sistêmica.

Na Constituição de 1988, normas sobre Finanças Privadas são reunidas em um capítulo específico, denominado "Do Sistema Financeiro Nacional" (Capítulo IV, Título VII). Essa expressão é aqui interpretada no sentido amplo: como a reunião de normas que, independentemente de se referirem a atividades governamentais ou não, conformam, harmonicamente, a pura intermediação financeira desenvolvida na economia. Trata-se de abordar o Banco Central e as demais entidades, públicas e privadas, que interferem no processo, assim como as atividades por eles realizadas.

Entende-se, portanto, que no estudo das Finanças Privadas não entra em pauta as atividades financeiras do Estado no seu âmbito interno (isto seria objeto das Finanças Públicas), mas sim as

---

atividades deste que se exteriorizam na economia, no seu relacionamento com os demais entes financeiros do sistema.

Cabe reconhecer, entretanto, que ao serem detalhadas as normas não é tão clara a fronteira entre o Direito Financeiro Público e o Direito Financeiro Privado. É praticamente impossível definir com exatidão quando as finanças deixam de ser privadas e passam a ser públicas, e vice-versa. São consideradas insatisfatórias as definições já tentadas no passado, e o esforço na distinção precisa entre o campo de cada ramo do Direito não tem maior significado científico.

A problemática simplifica-se pelo fato de que, tanto nas Finanças Públicas, quanto nas Finanças Privadas, a Constituição da República atribui ao mesmo ente a competência para legislar sobre as matérias (a União) e define o mesmo instrumento legislativo para a regulação geral dessas matérias (Lei Complementar).

Impõe-se ainda que na elaboração da legislação infraconstitucional atenção seja dada à interdependência entre as duas matérias. A fim de evitar contradições e resultados não desejados, é crucial que os projetos de Leis Complementares que regularão as Finanças Públicas e as Privadas sejam apreciados levando em conta o conjunto das normas propostas para ambas as matérias. Na verdade, o ideal (embora de difícil ocorrência) é que fosse paralelo e simultâneo o processo legislativo em torno das duas matérias.

### 3.2. Princípios e Competências

Definido o campo das Finanças Públicas, vale registrar alguns preceitos básicos da Constituição. Parece redundante mas a muitos escapa o fato de que os princípios constitucionais fundamentais, ao definirem e disciplinarem o Estado, a organização político-administrativa e a organização dos Poderes, também

---

estabelecem normas — e essas são as normas maiores e primeiras — que regulam as Finanças Públicas.

### 3.2.1. Princípios Básicos

Qual o papel de cada Poder em relação às Finanças Públicas ?

As normas sobre as Finanças Públicas atendem, antes de tudo, a dois princípios fundamentais: o Brasil é um Estado de Direito, republicano e democraticamente representativo (Art.1<sup>o</sup>); os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si (Art.2<sup>o</sup>).

No caso, cabe basicamente ao governo captar, gerir e gastar os recursos do Estado, observados os preceitos legais. Ou seja, deve respeitar alguns procedimentos, condições e limites, que visam resguardar o equilíbrio fiscal-financeiro, e precisa obter autorização do Legislativo para arrecadar tributos e outras rendas e para administrar e dispender esses recursos, através das leis que constituem o processo orçamentário.

Como a organização da gestão e da despesa e a autorização para sua realização são feitas através de leis, cabe ao Poder Executivo propor os projetos e ainda vetá-los (no caso de mudanças promovidas pelo Legislativo contrariarem disposição constitucional ou o interesse público); cabe ao Poder Legislativo apreciar e aprovar tanto a regulação da matéria, quanto as autorizações periódicas de gasto; e, por fim, cabe ao Poder Judiciário, por sua vez, zelar para que leis e demais atos respeitem o disposto na Constituição e na legislação superior.

Naturalmente, para que seja pleno e autônomo o exercício das correspondentes competências, é imprescindível que cada Poder conte com recursos capazes de assegurar o efetivo e livre desempenho de suas funções. Tiveram esta preocupação os

---

constituintes de 1988, que adotaram medidas a serem comentadas em seção a seguir.

Como são reguladas as Finanças Públicas de cada uma das três esferas de governo ?

O Estado brasileiro é organizado como uma Federação, resultante da união indissolúvel de estados, Distrito Federal e municípios. Portanto, as normas sobre Finanças Públicas são aplicadas à captação, administração e gasto de recursos nas três esferas de governo — central ou federal, estadual e municipal.

As finanças de cada esfera de governo são reguladas, antes de tudo, pelo disposto nos textos constitucionais das unidades integrantes da Federação. Assim, aplicam-se às três esferas de governo as disposições da Constituição da República; ao governo estadual e aos municípios de seu território, as disposições da correspondente Constituição do Estado; e aos municípios e ao Distrito Federal, as disposições das correspondentes Leis Orgânicas.

As Constituições estaduais e municipais também disciplinam as Finanças Públicas? Nesse caso, como são compatibilizados os três textos constitucionais?

As Cartas estaduais e municipais podem estabelecer normas sobre as Finanças Públicas. Mas estas não deveriam ser contraditórias com as Cartas hierarquicamente superiores. O equilíbrio é assegurado na Constituição da República. Os mesmos dispositivos, que determinam a elaboração das Cartas estaduais e locais, estabelecem que isto deve ser feito "observados ou atendidos os princípios" estabelecidos na Constituição da República e, no caso de município, na Constituição do respectivo

---

estado (Arts. 25 e 29).<sup>48</sup>

Portanto, os princípios que disciplinam as Finanças Públicas no âmbito da Constituição da República são obedecidos nacionalmente pelas três esferas de governo; os princípios estaduais são complementares.

Mas, quais são os princípios constitucionais das Finanças Públicas?

Exemplificando, é um princípio que qualquer ato de gestão ou gasto, uma licitação, um empenho, uma operação de crédito, uma emissão de título, um contrato cambial, deve atender ao disposto em Lei Complementar Federal? No caso dos instrumentos do processo de planejamento/orçamentário, é um princípio definir a autorização legislativa para a gestão e gasto públicos através de três leis distintas — a do Plano Plurianual, a de Diretrizes Orçamentárias e a do Orçamento Anual? É um princípio a iniciativa exclusiva do Executivo sobre as leis citadas? É um princípio decompor o Orçamento Anual em três peças — fiscal, de investimento das empresas estatais e da Seguridade Social? É um princípio a possibilidade do Legislativo remanejar recursos de qualquer dotação da proposta orçamentária, exceto as dotações de pessoal, transferências constitucionais e serviço da dívida?

Os "princípios" decorrem de conceitos e definições algo subjetivos. Por certo, a elaboração das Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas resultou em incoerências, incompatibilidades e até contradições com as normas da Constituição Federal atinentes à organização das Finanças Públicas. Como em qualquer outra matéria,

---

<sup>48</sup>Nota-se ainda que a regra de obediência ou respeito aos "princípios" da Constituição da República e, quando o caso, a do estado, é reafirmado no Art.11 do "Ato das Disposições Transitórias", da Constituição da República, que delega poderes constituintes às Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

---

isto certamente suscitará debates amplos e complexos e o reordenamento dos textos pode levar anos para ser feito. No extremo, os conflitos serão decididos pelo Poder Judiciário Federal (Art.102, I, f).

A tradição do Direito Constitucional brasileiro recomenda que a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do município, em primeiro lugar, repita todas as normas da Constituição da República que não tratem de forma explícita e exclusiva da União. Isto evitaria a discussão, por vezes inútil, sobre a aplicabilidade dos dispositivos, que tende a proliferar principalmente na esfera municipal.

Em seguida, deveriam ser acrescentados outros dispositivos, ditados pelas peculiaridades estaduais e locais. Assim, por exemplo, no caso dos municípios, uma norma a ser obrigatoriamente disposta na Lei Orgânica, por força da Constituição da República (Art.29,X), respeita à "cooperação das associações representativas no planejamento municipal", o que deve envolver particularmente a elaboração orçamentária, uma vez que na esfera local tal participação assume maior viabilidade, pertinência e necessidade.

Pode-se interpretar, tomando por base, acima de tudo, a motivação presente nas decisões sobre a matéria da Assembléia Constituinte, que, em geral, constituem princípios constitucionais praticamente todas as disposições da Constituição da República dedicadas às Finanças Públicas, ressalvadas apenas aquelas que nitidamente respeitam apenas à União.

É óbvio que o novo arcabouço institucional, dentre outros aspectos, deve estar assentado em um disciplinamento por Lei Complementar dos atos governamentais mais importantes envolvidos desde a captação de recursos (exceto através de tributos) até o efetivo dispêndio. Do mesmo modo que o novo processo orçamentário está assentado em um tripé de leis — Plano, Diretrizes e

---

Orçamento Anual —, na maior abrangência da Lei Orçamentária, na participação mais intensa do Poder Legislativo na sua elaboração, no atendimento de uma série de limitações e restrições ao gasto, entre outros preceitos.

As normas constitucionais excepcionalmente aplicadas à União são poucas. Assim, por exemplo, nenhuma Constituição Estadual ou Lei Orgânica deveria dispôr sobre o relacionamento entre o respectivo ente federativo e o Banco Central, ou determinar o depósito dos saldos de caixa no Banco Central, ou tratar da compatibilização das funções dos bancos oficiais federais, ou distribuir os recursos orçamentários entre regiões macrogeográficas.

Portanto, entende-se que todo e qualquer governo subnacional, do Estado de São Paulo ao de Roraima, da capital paulistana ao Município de Fernando de Noronha, por exemplo, obedecerá à Lei Complementar Federal sobre Finanças Públicas e elaborará leis dos Planos Plurianuais, das Diretrizes e dos Orçamentos Anuais, inclusive da seguridade e do investimento de suas estatais, ambas podendo ser alteradas pela respectiva Assembléia Legislativa ou Câmara Municipal, dentre outros aspectos.

Naturalmente que as normas infraconstitucionais podem e devem estabelecer tratamento diferenciado entre as esferas e as unidades de governo, desde que não feridos os preceitos da Constituição da República. Isto pode ser feito, por exemplo, quando são detalhadas as regras para elaboração, organização e apresentação dos instrumentos do processo de planejamento, como flexibilização ou dispensa de documentos, discriminações ou classificações mais minuciosas.

---

### 3.2.2. Legislando sobre a Matéria

Como serão exercidas as competências para legislar sobre as Finanças Públicas?

Segundo a Constituição da República, compete à União, concorrentemente com os estados e o Distrito Federal, legislar sobre Direito Financeiro e Orçamento (Art.24, I e II).<sup>49</sup>

Como União e estados concorrerão em torno da matéria?

O texto constitucional também explicita regras para compatibilizar a atuação das duas esferas de governo (Art.24, Parágrafos 1º à 4º). A atuação da União é limitada ao estabelecimento de normas gerais. Sem lei federal, os Estados exercem a competência plena; existindo aquela, caso ocorra superposição e conflitos de normas, fica suspensa a eficácia da lei estadual.

Da tese para a prática, vislumbra-se um tortuoso caminho. Não será nada fácil encontrar um "divisor d'águas" entre normas gerais e normas específicas.

O que significa legislar concorrentemente?

O estado estabelece normas aplicadas apenas às suas finanças, ou também às dos municípios localizados em seu território? Deduz-se do disposto no Parágrafo 2º do Art.24 que os estados detêm "competência suplementar" sobre a matéria. Logo, o que lei estadual acrescentar à legislação federal, com os fins de

---

<sup>49</sup> Observa-se que a Constituição dedica ao Orçamento tanta importância que mesmo já estando no campo de estudo do Direito Financeiro foi reforçado seu enfoque e destacado em inciso a parte a mesma competência para legislar sobre a matéria.

---

esclarecê-la, aperfeiçoá-la, ou mesmo ampliá-la, constituirá norma a ser aplicada às finanças dos governos sediados no respectivo território.

Combinando as disposições do capítulo constitucional "Da União" (Art.24, I, II e seus parágrafos) com o capítulo "Das Finanças Públicas" (Arts.163 e 165, Parágrafo 9<sup>o</sup>), conclui-se que: primeiro, cabe à União, por intermédio de uma lei complementar, estabelecer normas gerais sobre a matéria; em seguida, compete aos estados, ao Distrito Federal e à própria União, se assim o convier ou determinar a Constituição Estadual, legislar a respeito suplementarmente, podendo fazê-lo por intermédio de Lei Ordinária.

No caso da União, a competência suplementar, a ser exercida através de Lei Ordinária, seria voltada para o detalhamento das normas constantes da Lei Complementar, no sentido de esclarecê-las e ampliá-las. Em particular, cabe estabelecer em Lei Ordinária normas próprias para o Governo Federal, que não devem ser aplicadas nas esferas subnacionais, isso se não fosse o caso da Lei Complementar explicitar os dispositivos não aplicados aos estados, Distrito Federal e municípios. Evidentemente não há porque um governo estadual ou municipal, por exemplo, elaborar a proposta de Lei do Plano ou de Diretrizes com uma explanação sobre a consistência macroeconômica da política fiscal, ou sobre sua compatibilidade com as metas da política monetária.

Quais são as normas gerais a serem incluídas na legislação federal?

Pode e tende a ser repetida aqui a controvérsia sobre a compatibilidade entre os textos constitucionais em torno dos "princípios". Não há uma definição precisa do que sejam "normas gerais"; mais uma vez, tratam-se de conceitos relativamente subjetivos. Um roteiro para resolver a questão com um mínimo de

---

polêmica passa pela observação, tanto da experiência passada, quanto das normas que, por força da Constituição de 1988, forçosamente constarão de Lei Complementar Federal — além, naturalmente, da preservação de bom senso nos debates.

Na Constituição de 1967, também, cabia tanto à União legislar sobre "normas gerais do orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública ... [e] Direito Financeiro" (Art.8º, XVII, c), como aos estados legislar supletivamente sobre essas matérias (Art.8º, Parágrafo Único). Portanto, a mudança constitucional nesse aspecto envolveu a competência dos estados, que deixaram de legislar suplementarmente e passaram, com a nova Carta, a fazê-lo concorrentemente. O impacto dessa mudança, no entanto, é atenuado pelo previsto nos parágrafos do Art.24, isto é, as normas que procuram disciplinar a "fronteira" de atuação da União e dos estados e que anteriormente foram comentadas.

Na ordem constitucional vigente, todas esferas de governo devem respeitar, antes de tudo, as normas gerais sobre Direito Financeiro e, mais precisamente, sobre Orçamentos, estabelecidas em legislação federal, do mesmo modo que, antes de outubro de 1988, respeitavam a legislação federal que estatuiu normas gerais sobre a matéria — no caso, a Lei nº 4.320, de 1964, que, pelo disposto, continua vigente, obviamente no que não contraria a nova Carta ou leis posteriores sobre a matéria.

Nessa questão da regulação da matéria orçamentária, uma grande mudança imposta pela Constituição de 1988 envolveu a exigência de que o exercício da competência federal sobre a matéria passasse a ser feito, em muitos aspectos, através de Lei Complementar. Antes, a regulação foi feita através de Lei Ordinária, ainda vigente (Lei nº 4.320, de 1964).

Além do já disposto na lei federal vigente sobre normas gerais de Direito Financeiro (Lei nº 4.320/64) e que não contraria

---

a Constituição de 1988, a futura Lei Complementar poderá tratar de outras normas previstas em disposições do capítulo constitucional "Das Finanças Públicas" (vide Arts. 163, 165, Parágrafo 9º, 166, Parágrafo 6º, 168 e 169).

Neste sentido, uma preocupação natural e importante que deve estar presente na elaboração da legislação federal é com a uniformização mínima de processos e sistemáticas, em especial no tocante aos Orçamentos.

Como ilustração, vale mencionar o endividamento público. Evidencia-se que os constituintes consideraram que essa forma de captação de recursos pelo Estado assume especial importância, quase do mesmo modo que a Tributação, ao determinarem explicitamente que a Lei Complementar disponha sobre dívida, concessão de garantias, emissão de títulos e operações de câmbio (Art.163, II, III, IV e VI) e vedarem a concessão de empréstimos pelo Banco Central para o Tesouro (Art.164). Para disciplinar essas matérias, por exemplo, podem constituir normas gerais: a vedação para contratação de operação de crédito sem específica autorização legislativa e sem que o projeto financiado conste nas prioridades do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes; a orientação para que condições e limites (a serem definidos pelo Senado Federal) sejam condicionados ao potencial tributário, que determina substancialmente a capacidade de pagamento pelo governo tomador do empréstimo; a proibição para concessão de garantias a entidades privadas; a previsão de tratamento diferenciado, e compatível com a natureza das atividades, ao endividamento do Banco Central, de empresas estatais, de instituições financeiras oficiais; o privilégio aos bancos estatais na realização de operações de câmbio; etc.

A necessidade de padronização fica mais evidente no caso específico dos instrumentos do processo de planejamento. Assim, não faz sentido, por exemplo: o exercício financeiro para a União,

---

compreender o período de 1<sup>o</sup> de julho a 30 de junho do ano subsequente, e para os demais governos, o ano cronológico; a União tratar as metas como resultados físicos esperados e os estados como valores financeiros do futuro gasto; uma unidade incluir no orçamento as receitas próprias da administração descentralizada e outra incluir apenas os recursos do Tesouro; uma unidade incluir os recursos recebidos à conta de convênios no orçamento e outra dar-lhe tratamento extra-orçamentário; uma registrar as transferências para o Sistema Único de Saúde no orçamento fiscal e outra no da Seguridade, etc.

A questão dos prazos também é ilustrativa. Recomenda-se que haja uma hierarquia entre os orçamentos, da maior para a menor esfera de governo — ou seja, somente após elaborada a proposta federal, será fechada, e de forma compatível, a proposta estadual, e, do mesmo modo, a seguir, a municipal. Para manter essa ordem, é imprescindível uma seqüência de prazos para envio dos projetos de lei ao Legislativo para as três esferas de governo e esses devem ser os mesmos para todas as unidades que integram cada esfera.

Enfim, para que não seja frustrado o planejamento nacional, entende-se que a Lei Complementar Federal deve dispor normas mínimas, a serem respeitadas em todo território nacional, por todas esferas e unidades de governo, sobre o exercício financeiro, os prazos, a organização, a elaboração, a forma de apresentação, o conteúdo da mensagem justificativa, dos instrumentos do processo de planejamento.

Como a União deve exercer sua competência legislativa sobre normas gerais?

A Constituição da República não determina que seja uma ou sejam várias as leis que disporão sobre o Direito Financeiro Público e, em especial, sobre os Orçamentos. No caso, apenas exige um quorum qualificado, de maioria absoluta, para a aprovação de

---

lei que disponha sobre as matérias relacionadas em alguns dispositivos constitucionais (especialmente, nos Arts. 163, 165, Parágrafo 9º e 168).

Para assegurar consistência e coerência entre as normas, bem como evitar contradições e resultados não desejados, considera-se como ideal que as normas de Direito Financeiro Público integrassem uma só lei. Cabe reconhecer uma certa dose de utopia nessa opinião, face à diversidade e complexidade da matéria, a premência para regulação das mudanças constitucionais e aos conflitos de competências entre esferas de governo e, sobretudo, com outras leis que regulam áreas de atuação ou órgãos do Poder Público (como, por exemplo, as Leis Orgânicas da saúde, da previdência social, da assistência, da educação, do Ministério Público, etc.).

Não se pode esquecer, todavia, que, no Direito Financeiro Público, algumas matérias ganharam tal destaque no texto constitucional, como já foi comentado, que não se poderia senão tratá-las em separado: caso das normas reunidas no denominado Código Tributário Nacional. À parte a Tributação, entende-se que o ideal seria a reunião de todas as demais normas em um único documento, uma Lei das Finanças Públicas.

Não parece ter muito sentido elaborar uma lei específica sobre as Finanças Públicas; outra sobre endividamento; outra sobre exercício financeiro, prazos e organização dos instrumentos do processo de planejamento, ou uma lei exclusiva para cada um dos três instrumentos do processo de planejamento; outra lei tratando apenas da gestão financeira e patrimonial; outra disposta apenas sobre licitação e contratação pela administração pública; outra sobre a instituição e funcionamento de fundos, etc. Com efeito, se assim fosse, se esvaziaria, na prática, a abordagem ampliada dada pelos constituintes às Finanças Públicas e aos Orçamentos.

---

Somente parece pertinente a elaboração de leis separadas para as matérias mencionadas, como forma de realizar o trabalho por etapas ou ainda como mecanismo de reduzir o esforço às matérias ainda não disciplinadas ou disciplinadas insuficientemente. De todos os modos, é preciso não se perder de vista o objetivo de, pelo menos a médio prazo, se ter uma lei unificada, tratando, de forma sistemática e exaustiva, das Finanças Públicas em geral - ou seja, uma espécie de Código das Finanças Públicas. Numa situação ideal, seria uma única e ampla lei, regulando todas as matérias citadas no capítulo constitucional "Das Finanças Públicas" (Capítulo II, do Título VI), desde as chamadas normas gerais (Seção I) até as dedicadas aos Orçamentos (Seção II).

Sem dúvida, esta seria uma tarefa bastante difícil. A começar pela necessidade de envolver no processo legislativo especialistas de diferentes áreas, para, por exemplo, incluir em um mesmo projeto de lei normas sobre licitações e orçamentos. Outro aspecto negativo da tese de uma "lei única" é que esta tende a apontar no sentido de uma Lei Complementar apenas com normas gerais. Porém, a experiência recente do planejamento federal no período 1988-91, marcado por medidas inconstitucionais e distorções no processo e na sistemática das leis do Plano, das Diretrizes e dos Orçamentos, evidencia que uma regulação excessivamente genérica, sem um razoável detalhamento das normas, não será concretizada, e de modo eficiente, a reforma constitucional.

Nesse sentido, quanto ao roteiro para a elaboração propriamente dita de um projeto de Lei Complementar, julga-se que o melhor seria organizá-lo tendo em vista a ordenação do texto constitucional e as disposições vigentes da Lei n.º 4.320/64.

### 3.2.3. Princípios da Lei das Finanças

Quais os princípios que devem nortear a elaboração da Lei das Finanças Públicas?

---

Trata-se de perseguir a mesma orientação adotada pela Assembléia Nacional Constituinte relativamente à matéria. Entende-se que estas podem ser sintetizadas em dois grandes enfoques: regular todo campo de estudo do Direito Financeiro Público e organizar a gestão e o gasto públicos.

O primeiro enfoque é regular um objeto o mais amplo possível: desde a captação de recursos pelo Estado, a sua administração até o efetivo gasto. Como já foi destacado inicialmente, a essência da Lei das Finanças estaria na definição e disciplinamento dos instrumentos por meio dos quais o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo a realizar os gastos públicos, para tanto, especificados minuciosamente.

O segundo enfoque é o da organização da gestão e do gasto públicos. Neste caso, está a preocupação com o equilíbrio econômico e financeiro do Estado, a transparência e o controle das ações governamentais, o planejamento das decisões sobre a alocação dos recursos e a modernização dos instrumentos de gestão.

A preocupação dos constituintes com o saneamento e o equilíbrio econômico e financeiro do Estado e da economia como um todo levou à introdução de uma série de novas normas na Carta de 1988, estabelecendo uma série de restrições e vedações, algumas auto-aplicáveis, outras a serem estabelecidas pela Lei Complementar. Nesse sentido, as atenções são concentradas no relacionamento entre Tesouro e Banco Central, no endividamento público interno e externo, no financiamento de entidades da administração indireta deficitárias e nas despesas com pessoal.

Quanto ao controle da gestão pública, a principal modificação constitucional respeita à fiscalização pelo Poder Legislativo, que teve seu raio de ação ampliado e, principalmente, o seu comando alterado para evitar que se confundam os interesses do fiscalizador e do fiscalizado.

---

A transparência das contas é assegurada a partir da maior abrangência dos instrumentos do processo de planejamento, sujeitos à divulgação pública desde sua proposição até sua execução. Dentre outros dispositivos, vale destacar um específico, referente à "Organização dos Municípios", determinando que sejam as contas da prefeitura colocadas à disposição de qualquer contribuinte, para apreciação e até eventual questionamento legal (Art.31, Parágrafo 3º).

A reformulação dos instrumentos presta-se basicamente à maior integração entre os processos de planejamento e orçamentário. Enquanto a Lei do Plano volta-se para o médio e longo prazos (que deve ser mais objeto dos planos nacionais, regionais e setoriais), a curto prazo as ações governamentais são tratadas pela Lei Orçamentária Anual, cabendo à nova Lei de Diretrizes Orçamentárias o papel de compatibilizar as duas leis anteriormente citadas.

A nova composição de instrumentos também abre caminho para a modernização do processo orçamentário. Entende-se que isto é perseguido quando amplia-se a abrangência do processo orçamentário para o universo das ações do setor público, inclusive das realizadas através de empresas e de gastos pouco explícitos como as renúncias tributárias. Mas, ao mesmo tempo, deve ser diferenciado o tratamento dos entes governamentais conforme suas atividades, assim como de algumas receitas e despesas de natureza bastante peculiares.

Modernizar também significa estimular a atualização periódica de procedimentos. Do mesmo modo, coloca-se a agilização da elaboração desses instrumentos, e, para tanto, numa economia historicamente inflacionária, acima de tudo, é inevitável a difícil discussão da indexação orçamentária. Ou ainda, a exemplo das economias mais desenvolvidas, a integração em um único sistema dos trabalhos que envolvem a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, bem como o controle do Estado.

---

### 3.2.4. Normas Gerais (Art.163)

Qual a lógica das matérias a serem dispostas em Lei Complementar por força do Art.163 da Constituição da República ?

O ponto de partida é a interpretação já feita sobre o campo de estudo das Finanças Públicas. Defende-se aqui a tese de que a abrangência da Lei Complementar deve ser a mais ampla possível, a partir do que determina o inciso I, do Art. 163: dispor sobre "Finanças Públicas" significa dispor sobre todos os aspectos envolvidos na captação, gestão e gasto de recursos pelo Estado.

Vale registrar que, em oposição à tese aqui explorada, poder-se-ia interpretar que, ao destacarem no primeiro inciso do Art. 163 as "Finanças Públicas", os constituintes sinalizaram no sentido de que a Lei Complementar em tela fosse a que regularará o Sistema Financeiro Nacional.

Retomando a interpretação favorável à elaboração de um Código de Finanças, caberia considerar, forçando a argumentação, que as matérias remetidas para o âmbito da Lei Complementar, nos incisos II a VII do Art. 163, constituem desdobramentos do disciplinamento maior das Finanças Públicas.<sup>50</sup> De certa forma, já estariam no campo de estudo do disposto no primeiro inciso. Conforme a forma de regulação pela qual o legislador optasse, a Lei Complementar, ao dispor sobre Finanças Públicas, poderia enfocar também a dívida pública, a concessão de garantias, a emissão e o resgate de títulos, as operações de câmbio, etc. Mas, interpreta-se que, pela importância dessas matérias para os constituintes, coube

---

<sup>50</sup> Não é demais recordar que o Art.163, da Constituição, quando apareceu pela primeira vez em relatório durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte — no Substitutivo do Relator, aprovado como Anteprojeto da Comissão de Tributação, Orçamentos e Finanças — mencionava, no seu caput, que essas disposições fariam parte de lei que constituiria o "Código de Finanças Públicas".

---

determinar no texto constitucional que as matérias seriam forçosamente reguladas em Lei Complementar.

À parte o inciso primeiro, e aqui interpretado como básico (embora esteja em posição hierarquicamente idêntico aos demais), os outros seis incisos do Art. 163 são concentrados em torno de dois temas: o endividamento público e a atuação estatal no âmbito do Sistema Financeiro.

A preocupação com a dívida pública fica clara pelo fato de que, direta ou indiretamente, referem-se ao tema quatro incisos (II, III, IV e VI).<sup>51</sup> Isto reforça a tese contrária à fragmentação da legislação complementar; julgando-se, aqui, que é mais apropriado o enfoque com as normas que regulam o Direito Financeiro Público, do que as que disciplinam o Sistema Financeiro Nacional.

Quanto ao disposto nos incisos V, VI e VII, cabe retornar à questão da área cinzenta entre o Direito Financeiro Público e o Privado. Fiscalização de instituições financeiras, realização de câmbio e funções das instituições oficiais de crédito, à primeira vista, constituem matérias a serem disciplinadas no âmbito da Lei do Sistema Financeiro Nacional.

Interpreta-se que a inclusão das matérias no Art.163, e não no Art.192, apesar de ambos os dispositivos constitucionais terem o mesmo objetivo (estabelecer disposições a serem tratadas por Lei Complementar), indica que essas normas devem ser encaradas, antes de tudo, do ponto de vista da organização interna do Estado. O enfoque fica mais evidente no caso do Art.164, que trata do relacionamento entre Banco Central e governo.

---

<sup>51</sup> As disposições sobre operações de câmbio são incluídas aqui por conta da contratação de empréstimos e financiamentos no exterior.

---

Desta forma, apesar de o Estado — quando fiscaliza uma instituição financeira ou, principalmente, quando atua como tal (criando e mantendo bancos oficiais) — estar tratando de atividades e entidades privadas, a Lei Complementar deve dispor sobre o assunto como matéria própria e inerente da ação estatal. Isto não quer dizer que as matérias devem ser reguladas exclusivamente sob o enfoque das Finanças Públicas, mas significa que é obrigatório que seja dado este enfoque a essas matérias. É impossível estabelecer com precisão o que deve ser matéria da Lei das Finanças Públicas e Lei do Sistema Financeiro, porém, e possível, desejado e necessário que ambas as leis sejam coerentes e complementares.

Quais são as disposições sobre Finanças Públicas?

Entende-se que, para atender ao disposto no Art.163, I, e no início do texto da Lei das Finanças Públicas, importa definir os princípios que nortearão o financiamento e a atuação do Estado e, em particular, os processos de palenajmento e orçamentação.

É tarefa das mais difíceis definir esses princípios. Disciplinar a gestão dos recursos públicos implica, no extremo, disciplinar todas ações governamentais, porque, obviamente, qualquer uma (educação, saúde, segurança pública, justiça, etc.) precisa de recursos para ser viabilizada. Desta forma, é imprescindível atentar para outras normas constitucionais e não apenas as incluídas no Título VI, bem como procurar compatibilizar a elaboração da Lei Complementar com a de outras normas infraconstitucionais. Neste aspecto, a conciliação que mais importa é relativamente à matéria "Da Administração Pública" (Capítulo VII, do Título III).

Podem auxiliar a definição das normas básicas os estudos no campo científico voltados para formulação de teorias das Finanças Públicas, da Economia do Setor Público, do Planejamento Público e

---

da Contabilidade Pública. Alguns princípios já constam da Lei n.º 4.320/64, como, por exemplo, objetivos da execução orçamentária (Arts.75 e 81) e da contabilidade (Art.83).

Assim, parece pertinente incluir nas normas introdutórias das leis os preceitos mais elementares, como a dependência de autorização legislativa para a cobrança de tributos e a realização de gastos, a integração entre planejamento e orçamentação, a unicidade orçamentária e do caixa, a preservação da boa saúde econômico-financeira, ou a integração dos sistemas de planejamento, orçamentos, contabilidade e controle. Pela relevância que assumiu, na atualidade, as atividades empresariais do Estado, é um tema que certamente reclama a definição de princípios sobre a expansão e a manutenção destas atividades, bem como seu relacionamento com o Tesouro.

O que deveria a Lei Complementar estabelecer sobre dívida, concessão de garantias e títulos públicos?

Antes de mais nada, é indispensável que a Lei Complementar estabeleça uma série de definições e conceitos em torno da matéria. É preciso esclarecer o significado, pelo menos, dos termos citados no texto constitucional, a saber:

- "operações de crédito" (Arts. 48, II; 74, III; 52, VII; Art. 167, III), "operações externas de natureza financeira" (Art.52, V), "empréstimos" (Art.164), "contratação de operações de crédito" (Art. 165, Parágrafo 8.º), "operações de crédito por antecipação de receita" (Arts. 167, IV, e 165, Parágrafo 8.º);

- "dívida pública" (Arts. 48, II; 163, II), "dívida fundada" (Arts. 34, V, a, e 35, I), "montante da dívida consolidada" (Art.52, VI), "endividamento" (ADCT-Arts.26 e 33, Parágrafo 1.º);

---

- "montante da dívida mobiliária federal" (Art. 48, XIV, 52, IX), "emissão e resgate de títulos da dívida" (Arts. 163, IV, e 164, Parágrafo 1º; ADCT-Art.33, Parágrafo Único);

- "serviço da dívida" (Art.166, Parágrafo 1º, II, b; ADCT-Art.35, Parágrafo 1º, V), "pagamento da dívida" (Art. 34, V, a), "obrigações da dívida pública" (Art.151, II); "pagamento de seus débitos" (ADCT-Art.57), "débitos constantes de precatórios judiciais" (Art.100, Parágrafo 1º; ADCT-Art.33), "satisfação do débito" (Art.100, Parágrafo 2º);

- "concessão de garantia" (Arts. 52, VIII; 163, III), "prestação de garantias" (Art.167, III), "avais e garantias" (Art.74, III), "haveres da União" (Art.74, III), "créditos" (Art.160, Parágrafo Único; ADCT-Art.46);

- "emissões de curso forçado" (Art.48, II), "empréstimos compulsórios" (Art.148).

A definição de uma terminologia é necessária, em primeiro lugar, para uniformizar o tratamento da matéria, pois, muitas vezes, são utilizados ao longo do texto constitucional vocábulos ou expressões diferentes para denominar o mesmo fato.

Além disso, denominações precisas podem contribuir para o ordenado exercício das competências em torno das matérias atribuídas ao Congresso e, em particular, ao Senado. Alguns conceitos são utilizados por financistas e economistas, mas ainda não foram precisados em documentos ou na Lei nº. 4.320/64 — é o caso do termo "serviço da dívida". Algumas questões precisam ser esclarecidas para evitar conflitos de interesse. Por exemplo, qual a diferença entre "operações" e "montante da dívida"? O Senado pode estabelecer limites e condições, no primeiro caso, por iniciativa própria; no segundo caso, por iniciativa do Presidente.

---

Confusões podem surgir a partir da abrangência da própria Lei Complementar, que ao focar a "dívida", os "títulos da dívida", as "garantias", trata do mesmo objeto que constitui competência privativa do Senado. A redação do Art. 163 ("dispor sobre ...") abre a possibilidade para que tudo sobre a matéria conste da Lei Complementar. Mas, essa abrangência ampla é limitada no próprio texto constitucional, pelas atribuições em torno da matéria que foram delegadas "privativamente" ao Senado Federal (Art. 52).<sup>52</sup> Interpreta-se, portanto, que tudo pode ser regulado ou objeto da Lei Complementar, menos o estabelecimento de limites e/ou condições para montante da dívida (consolidada e mobiliária), operações de crédito e concessão de garantias, ou ainda a concessão de autorização para contratação de operações externas.

Entende-se que por ter um campo de estudo mais abrangente, a Lei das Finanças Públicas deveria dedicar-se não apenas a uniformizar ou precisar denominações, como também a assegurar uma consistência no disciplinamento do endividamento. Não faz sentido adotar uma linha de conduta no enfoque do saldo acumulado de dívida e uma outra orientação para a contratação anual de crédito. Por exemplo, por que autorizar um governo a contratar anualmente empréstimos em valor superior a 20% do serviço da dívida vincenda no mesmo exercício financeiro, e, por outro lado, estabelecer que o saldo da dívida ao final do exercício não pode superar ao do início do ano?

A experiência passada revela que, apesar de uma série de regulamentos e restrições, tendo à frente do controle tanto Executivo quanto Legislativo, o endividamento público no país, em

---

<sup>52</sup> A bem da precisão da técnica redacional, para não deixar margem a quaisquer dúvidas, os constituintes deveriam ter acrescentado ao disposto no Art. 163 uma expressão ou um parágrafo esclarecendo que Lei Complementar disporá sobre a matéria "respeitando ou observando o disposto no Art. 52, V, VI, VII, VIII e IX".

---

todas as esferas e em todas as atividades, cresceu drasticamente. Isto indica que, no mínimo, deveria ser feita uma profunda revisão desses esquemas de controle, que podem ter servido a tudo menos a controlar o grau de endividamento. O fracasso é explicado, em grande parte, pela abertura de exceções às regras, pela ausência de indicadores da capacidade de pagamento na definição das fórmulas de controle, e, no caso específico da União, pelo atrelamento da emissão de títulos do Tesouro Nacional à execução da política monetária.

A natureza econômica e jurídica diferenciada das atividades desenvolvidas pelo Estado impõe ainda que isso seja levado em conta ao ser disciplinado o endividamento. A realidade impede de se disciplinar a dívida, por exemplo, do Tesouro Nacional do mesmo modo que a da Petrobrás, ou a da Eletrobrás da mesma forma que a do BNDES, ou igualar autarquias como DNER e Banco Central do Brasil ...

Por que importam as operações de câmbio realizadas por entes governamentais?

O inciso VI do Art.163 originou-se da intenção de alguns constituintes em determinar, no texto constitucional, que as operações de câmbio realizadas por entidades do setor público, inclusive empresas, fossem contratadas exclusivamente com instituições financeiras oficiais ou, numa proposta mais extremada, apenas com o Banco do Brasil S.A.

Privilegiar os serviços prestados por outro ente do mesmo grupo é, obviamente, uma conhecida estratégia empresarial. Por outro lado, muitas vezes as reservas de mercado ou monopólios resultam em "deseconomias". Sem concorrência, o banco pode cobrar comissões mais elevadas do que as de mercado e também não precisa se preocupar em prestar serviços mais eficientes. É claro que não constitui matéria apropriada a uma Lei Complementar estabelecer

---

custo dos serviços ou regra de produtividade para contornar os problemas mencionados. Acredita-se que, neste caso, o melhor é estabelecer apenas o privilégio às instituições financeiras públicas na contratação das operações de câmbio, dando liberdade ao contratante para optar pela instituição que lhe oferecer os serviços em melhores condições.

O que cabe dispor na Lei das Finanças Públicas, e não na Lei do Sistema Financeiro, sobre fiscalização das instituições financeiras e bancos oficiais federais?

Como já foi citado, as definições em torno destas matérias necessariamente devem ser coerentes com o que dispor a Lei Complementar que regulará o Sistema Financeiro Nacional. Entende-se que, na Lei das Finanças Públicas, as matérias devem ser tratadas sob a ótica interna do setor público — ou seja, como o governo se organiza para fiscalizar o mercado financeiro ou porque mantém suas próprias instituições financeiras. Enquanto que, na Lei do Sistema Financeiro, seria focado o relacionamento entre as entidades e as atividades inerentes ao governo e as entidades e atividades privadas. Isto pode ser tomado mais como um princípio, pois, há de se reconhecer que, na prática, não é tão fácil delimitar as fronteiras entre as duas leis.

Assim, no caso da fiscalização, normas constitucionais já estabeleceram que compete à União fiscalizar as operações financeiras e legislar sobre a matéria (Arts. 21, VIII, e 22, VII e XIX). Na Lei das Finanças Públicas, caberia definir qual o ente do Governo Federal responsável pelo exercício das competências executivas. Mas não é o Banco Central do Brasil? Hoje, é essa a autarquia encarregada da fiscalização. Nem o texto constitucional nem as teorias do Sistema Financeiro obrigam que cuide da fiscalização a mesma entidade responsável pela emissão de moeda, administração das reservas cambiais e execução da política monetária (por exemplo, nos Estados Unidos não é o Federal

---

Reserve, mas um órgão do Executivo o encarregado da fiscalização).

Além de designar o órgão público encarregado da fiscalização, a Lei das Finanças Públicas poderia conter todas normas que regulem a organização desse órgão, especificamente em torno dessa matéria. Por outro lado, obrigar as instituições financeiras a apresentar todas as informações solicitadas pela entidade fiscalizadora, ou dispor sobre o sigilo bancário, ou sobre penalidades e liquidação das instituições, por exemplo, caberia ser feito na Lei do Sistema Financeiro.

Quanto ao tratamento das instituições financeiras públicas, é mais fácil compatibilizar as duas leis complementares. O espírito dos constituintes, no âmbito da regulação do Sistema Financeiro Nacional, foi o de submeter as instituições financeiras públicas (não entendido como tal o Banco Central) às mesmas normas nas quais se enquadram as instituições privadas. Independente da origem do capital, a regra é uma só para toda e qualquer instituição financeira.<sup>53</sup> Aliás, antes do disposto no artigo especificamente dedicado ao Sistema Financeiro, impõe-se os "Princípios Gerais da Ordem Econômica" (Capítulo I, Título VII), que veda discriminações entre as atividades empresariais do Estado e as do setor privado.

Desta forma, interpreta-se que não cabe, na Lei do Sistema Financeiro, sequer mencionar a denominação de bancos oficiais, quanto mais dispor sobre suas atividades. Isto seria matéria da Lei das Finanças Públicas. E mesmo aí, julga-se que o ideal seria evitar a menção específica das instituições financeiras federais,

---

<sup>53</sup> Vale destacar que o disposto nos incisos do Art.192, além de não prever tratamento diferenciado para instituições públicas, quando dedica atenção a estas (vide inciso I), o faz no sentido exatamente oposto: para assegurar às instituições bancárias oficiais acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário aos quais detém acesso as instituições privadas.

---

para evitar interpretações que retirem a flexibilidade da administração pública — como, por exemplo, que só por Lei Complementar pode ser extinto, privatizado ou criado um banco federal, ou até mudada sua razão social. Um banco federal ou estadual não deveria merecer tratamento diferenciado do dispensado a qualquer outra empresa estatal federal ou estadual. Na Lei das Finanças Públicas, entende-se que o importante é dispor sobre as "funções" dos bancos próprios (na verdade, os motivos pelos quais foram criados) e cuidar para que não atuem de forma sobreposta.

### 3.2.5. Relacionamento Tesouro versus Banco Central

Quais as conseqüências da atribuição ao Banco Central do monopólio da União para emitir moeda?

Não é demais registrar que o caput do Art. 164, da Constituição da República, refere-se à moeda no seu conceito mais restrito — o de papel-moeda. Esta norma implica em retirar das mãos do Tesouro Nacional, de forma direta, o poder de "senhoriagem". De outra forma, como ocorre em alguns países avançados, esta emissão constituiria receita da administração direta do governo central — e, como tal, registrado no orçamento do Tesouro. Optaram, porém, os constituintes por delegar a emissão de moeda diretamente à entidade governamental encarregada de executar a política monetária, possivelmente visando dificultar conflitos entre o gestor do Tesouro e o controlador da moeda.

O que o Banco Central faz com os recursos ou ativos que gera emitindo moeda? Não havendo restrição legal, pode adquirir reservas cambiais, ouro, títulos públicos ou privados, e até honrar suas despesas sem quaisquer limites. De qualquer forma, havendo inflação e, portanto, depreciando-se o seu passivo correspondente à emissão de moeda, o Banco Central obtém uma receita, um lucro inflacionário, que decorre da senhoriagem que exerce em nome da União. Não caberia ao Banco Central devolver os

---

ganhos de senhoriagem ao Tesouro Nacional? Este é um aspecto decisivo, e o primeiro que deve ser focado na Lei das Finanças Públicas, na definição do relacionamento entre Banco Central e Tesouro.

Introduz-se no debate a questão do resultado operacional do Banco Central. A Lei das Finanças Públicas deve, necessariamente, dispor sobre a matéria e, pela particular atuação do Banco Central, não pode dar ao seu resultado o mesmo tratamento que dá ao resultado de qualquer autarquia. Em face das recentes mudanças que envolveram a unificação orçamentária e a organização de divisão encarregada de administrar o caixa e os haveres do Tesouro Nacional, a legislação vigente determina a transferência integral para o Tesouro dos resultados positivos apurados nos balanços semestrais do Banco Central do Brasil.

A discussão em torno do resultado do Banco Central desdobra-se para a forma como o Tesouro pode aplicar esses recursos. Quando os ativos do Banco Central estão concentrados em títulos do Tesouro Nacional, encontra-se uma correspondência entre resultado positivo do Banco Central e gastos com serviço da dívida do Tesouro. Isto é utilizado como justificativa para o estabelecimento de uma vinculação da correspondente fonte de recurso — o Tesouro só pode utilizar o resultado do Banco Central para atender despesas com principal e acessórios da sua dívida mobiliária. Por outro lado, cabe indagar: em outra conjuntura, em que a carteira de títulos do Banco Central incluísse títulos privados, por que o resultado deveria ser transferido para o Tesouro e por que vinculá-lo às despesas com serviço da dívida?

Além das definições conceituais, a regulação dos resultados do Banco Central deve passar também pelas normas contábeis e financeiras a serem cumpridas pela referida autarquia, inclusive a fim de evitar manipulações dos registros que distorçam a verdadeira magnitude do resultado.

---

Como assegurar que o Banco Central não financiará o Tesouro? Quando o Banco Central compra títulos públicos para cobrir déficit fiscal e quando o faz para exercer a política monetária?

Os Parágrafos 1º e 2º do Art.164, da Constituição da República, definem normas básicas para o relacionamento entre Banco Central e Tesouro, para o saneamento e a organização do gasto público e para a independência do Banco Central.

A principal motivação dos constituintes no primeiro parágrafo foi evitar que o Banco Central realizasse gastos governamentais, a conta e risco do Tesouro, sem que estes constassem das Leis dos Orçamentos — como aconteceu no passado recente através do orçamento monetário. Para tanto, no texto constitucional, fixou-se uma vedação ao Banco Central para que financie o Tesouro ou qualquer órgão que não seja instituição financeira. É recomendável repetir a redação na Lei Complementar ou, pela relevância da norma, acrescentar norma, caso se julgue necessário, esclarecendo a disposição.

Surge uma questão quando se considera que o Banco Central pode comprar títulos públicos não apenas no mercado primário, como também no secundário. Ou seja, quando o Tesouro vende um título, em um leilão primário, para uma pessoa qualquer e esta, até no mesmo dia, vende o título para o Banco Central, este não estaria financiando indiretamente o Tesouro? Ai, o disposto no Parágrafo 1º do Art. 164 precisa ser interpretado ou cumprido levando em conta também o parágrafo seguinte. O Banco Central só pode realizar a citada operação se tem por objetivo "regular a oferta de moeda ou a taxa de juros".

As dúvidas, porém, persistem, mudando apenas a questão. Quando o Banco Central compra um título do Tesouro para atender a política fiscal e quando o faz para efeito de política monetária? Ai, mais uma vez, cabendo demarcar fronteiras pouco nítidas.

---

coloca-se um papel importante para a Lei das Finanças Públicas.

No fundo, o debate gira em torno da tão propagada autonomia do Banco Central, e dos desdobramentos dessa autonomia em termos das relações institucionais deste banco com o Tesouro. Assim, conforme a orientação aprovada pelos legisladores, outros aspectos podem ser tratados na Lei das Finanças Públicas ou na Lei do Sistema Financeiro, ou em ambas. Por exemplo, é pertinente o Banco Central emitir títulos de responsabilidade própria? Quando o Tesouro apresenta um superávit primário e o Banco Central precisa de determinados títulos públicos para execução da política monetária, o Tesouro deve emití-los? Os limites para emissão de papel-moeda devem ser estabelecidos pelo Congresso em quantidades absolutas, valores nominais? Como conciliar as metas da política monetária com as do Orçamento da União?

Quando as disponibilidades de caixa dos governos devem ser depositadas em outras instituições? Em ambos os casos, cabe remuneração desses depósitos?

A regulação do disposto no Parágrafo 3<sup>o</sup> do Art.164, da Constituição da República, exigirá alguns esclarecimentos ou complementos. Inicialmente, cabe definir com precisão os entes abrangidos pela norma. Interpreta-se que os recursos financeiros disponíveis da administração direta federal ou do Tesouro Nacional serão depositados no Banco Central. Os saldos da administração indireta federal, bem como do universo da administração estadual e municipal, incluindo em ambos os casos as empresas estatais, serão depositados em instituições financeiras oficiais.

A lei pode estabelecer exceções. Na verdade, deve fazê-lo porque por vezes não há como manter depósitos no Banco Central (caso, por exemplo, dos órgãos sediados em áreas de difícil acesso) ou não existem agências de bancos oficiais na localidade. Ainda que a matéria possa ser objeto de Lei Ordinária, a Lei das

---

Finanças Públicas deveria já dispor sobre os casos em que dificuldades operacionais tornam indispensável a ressalva, e, sobre a compatibilização, com norma do capítulo constitucional do Sistema Financeiro que privilegia as "instituições regionais de crédito" (Art.192, Parágrafo 2º). Além disso, deveria levar em conta que, eventualmente, o depositante pode ser prejudicado pela falta de concorrência, do mesmo modo que, quando os desembolsos são feitos por diversos bancos, nem sempre a centralização dos depósitos contribui para a gestão financeira mais eficaz.

O segundo fator a polemizar as discussões em torno dessa matéria respeita à remuneração dos recursos depositados. Numa economia estruturalmente inflacionária, é óbvio que não faz sentido exigir que esses recursos sejam mantidos como depósitos à vista. No caso dos depósitos realizados em instituições financeiras, a lei poderia dar plena liberdade para sua aplicação, como se o depositante e o captador do recurso fossem entidades privadas, ou estabelecer regras excepcionais.

### 3.2.6. Concepção dos Três Instrumentos de Planejamento

A Constituição da República define três instrumentos do processo de planejamento e pelos quais se autoriza legalmente o dispêndio dos recursos do Estado: a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei dos Orçamentos Anuais (Art.165, caput). Nesta seção são comentados aspectos específicos de cada um desses três documentos; a seguir, a análise é dedicada aos aspectos que marcam o processo e a sistemática orçamentária de forma mais genérica.

#### 3.2.6.1. Lei do Plano Plurianual

O que muda com a Lei do Plano Plurianual?

---

A Lei do 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 (Art. 165, Parágrafo 1º).

Esta lei constitui a base do ciclo de planejamento, hierarquicamente superior aos outros dois instrumentos — Lei de Diretrizes e dos Orçamentos Anuais. Desta forma, representa o principal elo para promover uma maior integração entre as atividades de planejamento e orçamentação na nova ordem institucional. O eixo das mudanças foi a substituição do Orçamento Plurianual de Investimento, previsto na Constituição de 1967.

O Orçamento Plurianual era criticado, basicamente, pelo detalhamento incompatível com o planejamento, deficiências das classificações, ineficácia das normas; limitando-se a estabelecer dotações financeiras. Os constituintes procuraram ampliar o enfoque para o objetivo das ações governamentais, sinalizando para uma abordagem que privilegie metas físicas, isto é, na medida do possível, mensurando o que se espera da atuação do governo. De outro lado, ainda que o Orçamento Plurianual tivesse vigência por um período de três anos, era reelaborado ou ajustado, periodicamente, por conta da falta de restrição para sua contínua revisão, do divórcio com o planejamento e da expressão em valores correntes; isso tudo levou a transformação desse orçamento em uma peça meramente ornamental.

O que é imprescindível constar da Lei das Finanças Públicas acerca da Lei do Plano Plurianual?

Para a organização de um sistema de planejamento consistente e de caráter nacional, a Lei das Finanças Públicas, obrigatoriamente, deve dispor sobre: prazos de elaboração e vigência; conceitos; e organização e estrutura mínima do

---

instrumento.

O texto constitucional não define por quanto tempo estará em vigência cada Plano Plurianual. Disposição transitória sinaliza no sentido de que a vigência do plano aproxime-se do período do mandato do Chefe de Governo, compreendendo do segundo ano do mandato até o primeiro ano do mandato do sucessor (Art.35, Parágrafo 2º, I). Entende-se que a Lei Complementar deveria dar continuidade a essa norma temporária, porque esse prazo não é definido de forma aleatória, mas atende a uma concepção, que interpreta-se como a mais adequada ao instrumento. Ou seja, transformar a Lei do Plano, na prática e de forma minimamente ordenada, em um "programa de governo", em um plano de cada administração governamental.

Assim, através da Lei do Plano, quem assume a chefia do governo (federal, estadual ou municipal), logo após a posse, deve elaborar e submeter ao Legislativo o seu programa de governo, o que pretende empreender durante seu mandato. Destaca-se que o objeto dessa lei tem um horizonte temporal mais amplo: não se trata de definir as ações a serem feitas em cada ano (isso é objeto dos outros dois instrumentos do processo de planejamento), mas sim o que se pretende realizar durante todo mandato, ou até seu final. Embora o Legislativo ao aprovar, com ou sem alterações, o "programa de governo", na prática, esteja antecipando a aprovação das ações a serem desenvolvidas a cada fração de tempo do período do mandato — ainda que falte precisar que ação é prioritária ou será realizada em cada fração de tempo.

Naturalmente, para que esse "programa de governo" não seja uma peça retórica e que expresse, na medida do possível, as possibilidades de ação daquela administração, é crucial que a Lei das Finanças Públicas regule o seu conteúdo. A começar por precisar o conceito dos termos mencionados no texto

---

constitucional: "diretrizes, objetivos e metas".<sup>54</sup>

Interpreta-se como "diretrizes" as orientações ou princípios que nortearão a captação, gestão e gasto dos recursos durante o mandato de determinada administração. Assim, caberia à Lei do Plano, antes de tratar de objetivos e metas, definir, dentre outras, as linhas gerais da política fiscal a ser perseguida no período. Este é o caso de disposições que visam, por exemplo, diminuir o déficit público, aumentar a arrecadação tributária, manter a despesa com pessoal abaixo de uma percentagem da receita, endividar-se apenas para financiar investimentos, etc.

Interpreta-se, em seguida, como "objetivo" uma situação ou cenário de um conjunto de ações desejadas ou esperadas para determinado setor ou área de governo; como, por exemplo, a expansão da malha ferroviária ou da rede de atendimento hospitalar, ou a manutenção da rede rodoviária, etc.

As "metas" passariam pela expressão quantitativa dos resultados almejados, ou seja, corresponderiam aos produtos físicos das ações que constituem os meios para o alcance de determinados objetivos governamentais; como, por exemplo, a construção de cinco postos de saúde, a pavimentação de 20 km de rodovias, a recuperação de 120 km de superestrutura ferroviária, etc.

Em extensão aos conceitos de objetivos e metas, vale

---

<sup>54</sup> Não é demais mencionar o "Novo Dicionário da Língua Portuguesa", do Prof. Aurélio Buarque de Holanda:

Diretriz. ... Conjunto de instruções ou indicações para se tratar e levar a termo um plano, uma ação, um negócio, etc. ... Norma de procedimento ...

Objetivo. ... Relativo ao objeto ... Alvo ou fim que se pretende atingir...

Meta. ... Alvo, mira, objetivo ... Termo, limite, fim ...".

---

mencionar a definição de programa (objetivos perseguidos para cada setor, área ou função de governo) e o seu desdobramento, o subprograma (ações que constituem o meio para atingimento de objetivo parcial) e, deste, em projeto (ações específicas, limitadas no tempo, e cujos produtos constituem, em parte ou na íntegra, a meta física de um subprograma) e em atividade (ações que se realizam de modo contínuo e permanente para atingir metas físicas dos programas de duração continuada).

Outros conceitos, que importa serem precisados na Lei Complementar, envolvem as categorias de gasto mencionadas no Art. 165, Parágrafo 1º, da Constituição: "as despesas de capital"; "as despesas decorrentes das despesas de capital"; e "as despesas relativas aos programas de duração continuada".

As definições indicarão que, primeiro, o objeto do Plano Plurianual não são as ações necessárias à manutenção da máquina governamental; essas são despesas, de certa forma, incompressíveis. Importam as despesas que se referem à expansão das atividades governamentais, mas estas não devem ser enfocadas de forma isolada, pois representam, no momento seguinte, acréscimo do custeio.

Pode-se interpretar que a referência constitucional aos "programas de duração continuada" visa dar o mesmo tratamento a "atividades-fins", nem sempre classificadas como investimentos, e que também carecem de uma visão de longo prazo — caso típico de muitos gastos na área social (assistência médica, creches, distribuição de merenda, livros, leite, etc.) ou da concessão de empréstimos (financiamento de investimentos, exportações, etc.). O enfoque das "despesas decorrentes" é complicado porque sua conceituação sinaliza no sentido da necessidade de que também se tenha uma visão do conjunto de gastos com manutenção do ativo já existente e do que será adquirido no período.

---

Quanto à organização e estrutura da Lei do Plano, entende-se indispensável o enfoque de algumas questões.

Primeiro, importa que a apresentação e classificação de objetivos e metas seja feita do mesmo modo que nos Orçamentos Anuais, ainda que não tão detalhadas. O plano não é um orçamento plurianual, mas deve ser apresentado da forma mais próxima possível do Orçamento Anual para assegurar o encadeamento do ciclo de planejamento. Para não ser tão genérico, que pouco indique, nem tão pormenorizado, que aponte metas a serem fatalmente revistas, o Plano poderia apresentar metas por funções e programas ou até subprogramas de governo.

Segundo, é necessária a abordagem, de alguma forma, dos recursos financeiros necessários e disponíveis para as ações de expansão, para que sejam factíveis objetivos e metas incluídos no plano. Não é tanto o caso de pormenorizar fontes e usos dos recursos (embora se forem muito genéricos, tendem a ser inúteis os dados), ou estimar com precisão sua evolução futura, mas sobretudo atestar a viabilidade financeira do "programa de governo".

Cabe também ponderar a margem de poupança futura com a obtida no passado recente e as perspectivas de endividamento com base nas restrições legais e, de outro lado, maior preocupação com custos médios ou padrões.

Em todos os casos, a referência a valores no Plano Plurianual precisa ser feita a preços constantes. Se não existir uma regra de indexação no Plano Plurianual, este corre sério risco de se tornar uma peça inócua a partir do segundo ou terceiro ano de vigência, na melhor das hipóteses.

### 3.2.6.2. Leis de Diretrizes Orçamentárias

Por que foi criada a Lei de Diretrizes Orçamentárias?

---

Este instrumento não tem paralelo no processo de planejamento do setor público brasileiro. Na experiência internacional, guarda alguma semelhança com o Sistema Orçamentário francês, que prevê um sistema similar de pré-orçamento, e com o norte-americano, em que o Congresso aprova um "meio-orçamento", para ser detalhado posteriormente.

Segundo a Constituição da República (Arts. 165, Parágrafo 2º, e 169, Parágrafo Único), compete à Lei de Diretrizes Orçamentárias:

- estabelecer "as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente";

- orientar "a elaboração da Lei Orçamentária Anual";

- dispor "sobre as alterações na legislação tributária";

- estabelecer "a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento";

- conceder "autorização específica" para "a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público", mas ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Entende-se que são dois os princípios básicos do novo instrumento orçamentário: constituir um elo de ligação entre as leis do Plano Plurianual e do Orçamento Anual e ordenar a maior participação do Poder Legislativo na elaboração dos Orçamentos Anuais.

---

Constituir uma espécie de pré-orçamento decorre, basicamente, da obrigação constitucional de selecionar metas (indicadas no plano) e definir prioridades para o exercício financeiro seguinte. Interpreta-se que esta é a função principal (e não exclusiva) da Lei de Diretrizes. Assim, cabe apontar dentre as metas previstas no Plano Plurianual (aqui definidas para o conjunto de exercícios financeiros compreendidos no período de mandato), aquelas que deverão ser atendidas no exercício subsequente.

Destaca-se que, na Seção dos Orçamentos da Constituição, é apenas no caso da Lei de Diretrizes que são mencionadas "prioridades".<sup>55</sup> Ou seja, não apenas cabe apontar as metas a serem perseguidas no próximo exercício, como também discriminá-las por importância, uma espécie de série ou ordem de preferência na busca de seu atendimento.

Quanto à participação do Legislativo no processo orçamentário, parte-se do princípio de que sempre caberá ao Executivo conduzir o processo de planejamento. Mantido o processo anterior — mesmo que revogada a disposição da Constituição de 1967 —, que impedia o Legislativo de proceder qualquer alteração nas dotações, a participação dos parlamentares ficaria restrita ao final dos trabalhos de elaboração do Orçamento, devendo fazê-lo sem prazos adequados para análise e sem contar com os instrumentos mais apropriados para intervenção no processo.

A complexidade técnica, a especificidade e o detalhamento de um orçamento tenderiam, pela natureza da matéria e não por qualquer disposição institucional, a transformar o Legislativo em um agente passivo na sua elaboração e aprovação. A Lei de

---

<sup>55</sup> Segundo o Dicionário Aurélio: "Prioridade ... Qualidade do que está em primeiro lugar, ou do que aparece primeiro; primazia. Preferência dada a alguém relativamente ao tempo de realização de seu direito, como preterição do de outros..."

---

Diretrizes, ao antecipar o debate sobre as prioridades de governo e orientar a elaboração do Orçamento, deve concentrar os esforços dos parlamentares para intervenção no processo orçamentário anual, colaborando para diminuir a atuação de modo casuístico que, em geral, cerca a apreciação da Lei Orçamentária. Além disso, é fomentada uma co-responsabilidade entre os Poderes no processo decisório de alocação dos recursos públicos e no compromisso com os fins a serem alcançados.

O que deve obrigatoriamente constar na Lei Complementar sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias?

Antes de mais nada, cabe precisar o prazo de vigência de cada Lei de Diretrizes. As disposições constitucionais induzem uma periodicidade igual a dos Orçamentos: cada Lei de Diretrizes aplica-se a um exercício financeiro, do mesmo modo que a Lei Orçamentária, e, para tanto, será elaborada e aprovada no exercício anterior, previamente à elaboração do projeto de Lei Orçamentária. Assim, se o exercício corresponder ao ano civil, é inevitável que o prazo para proposição e aprovação do projeto de Lei de Diretrizes de um determinado exercício corresponda ao primeiro semestre do ano anterior — como prevê disposição constitucional transitória (Art. 35, Parágrafo 2º, II).

A Lei das Finanças Públicas deve dispor, em seguida, sobre o conteúdo de cada Lei de Diretrizes. Entende-se que esta deve ser estruturada de forma bastante estanque, com divisões dedicadas especialmente a cada uma das matérias que o texto constitucional determina seja objeto da Lei de Diretrizes. Destaca-se que, neste aspecto, a Lei de Diretrizes não se limita às normas tradicionalmente próprias dos Orçamentos, ao contrário da Lei Orçamentária, cuja abrangência é bastante limitada pela

---

Constituição.<sup>56</sup> Isto fica evidente no caso das disposições sobre a política salarial e de emprego do setor público, a legislação tributária e a política das agências de crédito. Naturalmente, o enfoque dessas matérias tem o mesmo horizonte temporal (o exercício financeiro seguinte) e condiciona, direta ou indiretamente, receitas e despesas ou ações governamentais.

O primeiro bloco de uma Lei de Diretrizes refere-se à definição de "metas e prioridades da administração pública federal". Do mesmo modo que na Lei do Plano Plurianual, entende-se que, na Lei de Diretrizes, as metas físicas constituem o objeto principal, devendo ser apresentadas segundo a mesma classificação adotada na Lei Orçamentária. Em consequência, escolhidas metas e definidas as fontes de financiamento, cabe relacionar as despesas de capital condicionadas pelas disponibilidades de recursos estimados e pela orientação da política fiscal para o próximo exercício.

Na regulação desses dispositivos importa, em particular, dispor como serão incluídas na Lei de Diretrizes "as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente" (Art.165, Parágrafo 2º).

Seria o caso de já definir uma parte da Lei Orçamentária, ou seja, orçar normalmente as despesas de capital?

Interpreta-se que não é esse o caso, porque isto tornaria os dois instrumentos sobrepostos ou retiraria todo significado do Orçamento Anual, porque, para definir os recursos que financiarão as despesas de capital, faz-se necessário estimar todas as

---

<sup>56</sup> Segundo o Art.165, Parágrafo 8º, a Lei Orçamentária só pode abranger: a previsão da receita, a fixação da despesa e a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

---

receitas e as despesas correntes, sem contar que pouco há o que decidir em torno de gastos de manutenção e incompressíveis.

Estimativas da disponibilidade global de recursos e das despesas correntes e com amortizações da dívida, por outro lado, precisam ser ponderadas na Lei de Diretrizes, sob pena de se tornar inócua a definição das metas físicas e, por conseguinte, das demais despesas de capital. Nesse sentido, parece pertinente também que fossem indicadas, a nível de subprograma, todas as metas físicas (retiradas do "saldo a executar" do Plano), que serviriam como limite superior para o somatório dos produtos dos projetos incluídos em cada subprograma.

Viabilizar financeiramente as despesas de capital prioritárias, insere a questão da destinação vinculada de receitas orçamentárias.

Esse expediente comum e desejado por todos que têm interesse em determinado gasto público é criticado pela rigidez e ineficiência que introduz na administração pública, porém, isso não ocorre caso as vinculações sejam estabelecidas na Lei de Diretrizes: seriam revistas periodicamente e levariam em conta as verdadeiras necessidades e disponibilidades financeiras. O mesmo argumento é válido para a definição dos limites a serem observados pelos Poderes Judiciário, Legislativo e Ministério Público na elaboração de suas propostas orçamentárias.

O segundo bloco de normas de uma Lei de Diretrizes respeita à orientação para a elaboração da Lei Orçamentária. Entende-se que cabe aqui, antes de tudo, a explicitação dos princípios da política fiscal e o desdobramento das prioridades fixadas — desde estimativas sobre o comportamento da inflação, da produção econômica e outros indicadores, até o estabelecimento de restrições à despesa ou vinculação de receita (por exemplo, o gasto com funcionalismo deverá ser o mesmo, em termos reais, do

---

ano anterior, ou o gasto com ensino equivalerá, pelo menos, a 30% da receita tributária).

Uma leitura isolada do texto constitucional pode dar margem à interpretação de que essa "orientação" cessa na elaboração do projeto de Lei Orçamentária. Porém, isso não é correto quando se analisa o conjunto do ciclo de orçamento introduzido pela reforma constitucional. A Lei Complementar deve precisar que o disposto na Lei de Diretrizes aplica-se, acima de tudo, por um exercício financeiro (o subsequente). Assim, suas normas devem ser observadas desde a elaboração da proposta orçamentária e sua apreciação pelo Legislativo, até a abertura, por lei, medida provisória ou decreto, de créditos adicionais ao correspondente Orçamento Anual. É lógico também que as normas são válidas tanto para a definição dos créditos orçamentários, quanto para sua execução e controle.

Blocos da Lei de Diretrizes, que fogem ao enfoque tradicional dos Orçamentos, tratam das disposições sobre alterações tributárias e sobre contratação e remuneração dos servidores públicos. Tendo a ver com os componentes mais importantes da receita e da despesa, justifica-se a inclusão dessas matérias na Lei de Diretrizes pelo objetivo de forçar uma maior conexão entre a obtenção e o gasto de recursos pelo Estado.

Definindo na Lei de Diretrizes ou, na prática, redefinindo anualmente as políticas tributária e de recursos humanos, e isso antes da elaboração dos Orçamentos, busca-se garantir uma maior eficácia desse instrumento. No passado recente, e mesmo após ter sido promulgada a Constituição de 1988, a Lei Orçamentária, muitas vezes, antes mesmo de entrar em vigor, já se torna obsoleta por força dos "pacotes" tributários, geralmente definidos nos últimos meses e dias do exercício anterior, e dos dissídios e acordos trabalhistas firmados completamente à revelia do gasto com pessoal, previsto no Orçamento.

---

Além disso, a prévia disposição sobre alterações tributárias no âmbito da Lei de Diretrizes, do mesmo modo que a definição dos investimentos prioritários, contribuem para o aprimoramento do planejamento do resto da economia. Mais precisamente, os contribuintes e as organizações sindicais dos servidores podem se preparar, com bastante antecedência, para o cumprimento das referidas medidas.

Pelo lado da legislação tributária, o principal fator para seu enfoque no âmbito da Lei de Diretrizes é a eventual necessidade de mudanças na Tributação, visando a elevação das receitas tributárias para cobrir gastos não atendidos pelas fontes de recursos previstas. Sendo assim, é necessário que as alterações na legislação tributária sejam apreciadas ao mesmo tempo e levando em conta as Diretrizes Orçamentárias, de forma que ao ser preparada a proposta orçamentária, já estejam definidos (e razoavelmente estimados) os recursos disponíveis.

O ideal seria que as alterações na legislação tributária integrassem o próprio texto da Lei de Diretrizes, ou um anexo específico deste. Porém, ficam dúvidas sobre a vigência dessas medidas, ou melhor, se os seus efeitos não cessariam ao final do exercício financeiro subsequente. A alternativa, porém, seria o encaminhamento e apreciação simultânea à proposta de diretrizes de projetos de lei modificando a Tributação (se possível, estas poderiam ser consolidadas em um único projeto de lei).

Pelo lado do gasto com pessoal, vale destacar que o Art. 169, Parágrafo Único, II, prevê "autorização específica". Isto sinaliza que a Lei de Diretrizes deve discorrer sobre remuneração, cargos, carreiras e admissões de forma exaustiva, eventualmente discriminando condições, percentagens e números por categorias profissionais e pelas unidades integrantes do orçamento.

O último bloco respeita à política de aplicação das agências

---

financeiras oficiais de fomento. O primeiro passo da Lei Complementar é conceituar tanto o objeto, quanto as entidades, pois se tratam de denominações não comuns nos documentos da área. A intenção parece ser dar um tratamento excepcional às instituições financeiras públicas, uma vez que, ao contrário das demais empresas estatais, seus investimentos físicos não permitem uma análise adequada de suas atividades. Importa sim os créditos que concedem e, mais precisamente, à título de fomento ou como operações de longo prazo. Por outro lado, "política de aplicação" indica uma abrangência maior do que a mera apresentação de um orçamento dos financiamentos a conceder; pode envolver a definição de quais atividades, agentes ou regiões são priorizadas pela instituição e como consubstancia-se essa preferência (por exemplo, condições de empréstimos diferenciadas ou facilitadas).

### 3.2.6.3. Orçamentos Anuais e Créditos Adicionais

O que foi modificado nos Orçamentos Anuais pela reforma constitucional?

As principais mudanças constitucionais, no âmbito específico da Lei Orçamentária, referem-se à abrangência do instrumento e às condições de sua apreciação pelo Poder Legislativo. A Constituição da República (Art.165, Parágrafo 5º) determina que a Lei Orçamentária seja integrada por três orçamentos: o fiscal, o de investimentos das empresas e o da Seguridade Social. Por princípio, toda despesa da administração direta ou de qualquer ente integrante da administração indireta, a ser realizada em um exercício financeiro, precisa ser autorizada legalmente no âmbito de uma dessas três peças. Esta é uma verdadeira mudança estrutural em relação à ordem institucional anterior, que obrigava a inclusão no Orçamento apenas das dotações custeadas por recursos do Tesouro e desobrigava o detalhamento das despesas da administração indireta.

---

A apreciação pelo Legislativo dos Orçamentos Anuais foi alterada, visando ampliar o seu poder de intervenção na fixação do gasto. O Art. 166 da Constituição estabelece como princípio que a regulação da forma de apreciação é matéria própria do Poder Legislativo — no caso da União, a ser objeto do regimento comum do Congresso Nacional. Porém, o texto constitucional antecipa, nos parágrafos do citado artigo, algumas regras a serem observadas na elaboração legislativa e, portanto, apenas no que não ferir o aí disposto, pode ser tratado na Lei Complementar.

Como distinguir os três orçamentos que integram a Lei Orçamentária Anual?

A exemplo de outras matérias, há de se reconhecer que não existem conceitos exatos. Por exemplo, à primeira vista, sendo "fiscal" tudo "aquilo relativo ao Fisco" — isto é, à fazenda pública ou erário —, o correspondente orçamento abrangeria apenas os recursos obtidos através de tributos. Na economia, porém, o conceito é utilizado em sentido mais amplo, para indicar tudo aquilo relativo à administração ou atividade governamental. Aliás, a referência no texto constitucional (Art. 165, Parágrafo 5º, I) é feita a todos os entes da administração direta e indireta.

Parece pertinente raciocinar por exclusão e observar, de forma cruzada, o disposto sobre entidades e sobre ações.

O orçamento fiscal abrangeria todas as ações, recursos, gastos e entes não excluídos da Lei Orçamentária, ou deste orçamento em particular, por força da definição dos outros dois orçamentos — de investimento das empresas e da Seguridade Social.

Entende-se que as empresas controladas pelo Estado integrarão a Lei Orçamentária do seguinte modo: no âmbito do orçamento fiscal, no caso de usarem recursos tributários e outros tipicamente governamentais; no âmbito do orçamento de

---

investimentos, no tocante a esse tipo de gasto, independe da origem dos recursos. Os gastos e as ações das empresas estatais, que não são financiados com recursos públicos e que não correspondem a investimentos, não integrarão a Lei Orçamentária. Porém, se a empresa for subsidiada (parcial ou totalmente) pelo Tesouro, todas as suas despesas seriam incluídas no orçamento fiscal ou no da seguridade, independente de representarem gastos com investimentos ou não.

A abrangência do orçamento da Seguridade Social é ditada a partir da definição constitucional dessa expressão: "A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social" (Art. 194, caput). Neste orçamento, observando fielmente as disposições constitucionais da Ordem Social, deduz-se que o eixo central do conceito está em ações e não em entidades. Consideradas as referências aos outros dois orçamentos, deduz-se que todas as ações classificadas como relativas à saúde, previdência e assistência social e realizadas com recursos tributários (em particular, relativos às contribuições sociais definidas no Art. 195), e outros tipicamente governamentais, seja pela administração direta, seja pela indireta, integrarão o orçamento da Seguridade Social.

Mencionam-se, à parte, dúvidas que vêm sendo levantadas sobre se o orçamento da Seguridade Social integraria ou não o Orçamento da União. O questionamento não tem cabimento porque, antes de qualquer norma específica sobre Orçamentos ou Ordem Social, colocam-se os princípios fundamentais da Nação: o Estado está organizado como uma república federativa, compreendendo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, e a gestão e o gasto dos recursos públicos que exigem autorização legal, concedida através dos instrumentos do processo de planejamento. Portanto, os gastos com a Seguridade Social precisam ser aprovados

---

no âmbito dos orçamentos de uma (ou mais) das três esferas de governo; não pode existir um orçamento de uma quarta esfera de governo, nem um orçamento supragovernamental.

O que a Lei Complementar deve regular, no mínimo, sobre os Orçamentos Anuais?

Além dos esclarecimentos sobre a abrangência de cada um dos três orçamentos, a Lei das Finanças Públicas deve dispor basicamente sobre a elaboração e a organização. Isso envolve desde o teor da mensagem que acompanha a proposta, até a forma de apresentação de dados e tabulações.

Mais uma vez, importa precisar o significado de termos que surgem no texto constitucional, como tipos de despesas e de créditos orçamentários. As vedações fixadas no Art. 167 da Constituição sinalizam no sentido da manutenção da classificação das despesas em correntes ou de capital e na apresentação do orçamento por órgão público.<sup>57</sup> Por outro lado, a conceituação faz-se necessária também para precisar a aplicação de normas constitucionais, como é o caso das restrições à incidência de emendas dos parlamentares sobre alguns gastos (o Art.166, Parágrafo 3º, II, refere-se a três grupos de despesas) e aos gastos com pessoal (a serem disciplinados segundo o Art.169).

O aspecto que deve suscitar maior polêmica em torno da regulação do Orçamento refere-se à possibilidade de indexação dos

---

<sup>57</sup> A propósito, vale mencionar que os orçamentos de manutenção e expansão podem ser elaborados obedecendo à técnica de "orçamento-programa", que constitui a alocação dos recursos segundo os objetivos da administração. No Brasil, as Leis Orçamentárias anuais formalmente têm "cara" de orçamento-programa (por necessidade de observarem a classificação funcional-programática estabelecida pelo Governo Federal), mas, na prática, os recursos são alocados por instituição e natureza do gasto.

---

créditos orçamentários.

Em uma economia estruturalmente marcada por surtos inflacionários, com taxas anuais na casa de três ou quatro dígitos, e sendo óbvio que a previsão da inflação embutida pelo governo na proposta orçamentária baliza as expectativas do setor privado, perde muito do seu sentido o processo de elaboração do Orçamento com base em valores nominais; em particular, o disposto na Lei Orçamentária, quando a subestimativa da taxa é muito grande, pode carecer de qualquer sentido ou correspondência com sua execução final. Por outro lado, entende-se que a Constituição não impede esse expediente (que, aliás, já foi adotado em orçamentos após a reforma constitucional), uma vez que a despesa não precisa ser, necessariamente, fixada em valores correntes (Art.165, Parágrafo 8º).

A interpretação é que são válidas as justificativas para a indexação orçamentária; o problema são os meios, a operacionalização. Não cabe, em pouco espaço, precisar as facetas do expediente, que pode assumir formas as mais diversas. Porém, pode-se definir algumas diretrizes que visem, acima de tudo, assegurar a integração do sistema de planejamento nacional.

Primeiro, é crucial decidir definitivamente a questão no âmbito da Lei Complementar Federal (ou seja, uma regra única para todos governos), ainda que isto implique em debates prolongados, dada a rigidez dessa lei. Segundo, não faz sentido apresentar, em valores correntes, informações para definições ou análises retrospectivas ou prospectivas, caso contrário, não há como viabilizar o papel das Leis do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentárias. Assim, em complemento, ou até independente de uma regra de atualização monetária automática dos créditos, a Lei Complementar deveria estabelecer uma medida de referência, padrão e única (para todos os orçamentos, governos e exercícios); seria uma espécie de moeda ou unidade orçamentária nacional que

---

expressaria, por equivalência, os valores das receitas estimadas e das despesas fixadas, bem como a correspondente execução.

Outra inovação constitucional demandará grandes esforços no âmbito da Lei das Finanças Públicas: o demonstrativo que acompanhará a Lei Orçamentária dispondendo sobre os chamados "gastos tributários", os subsídios governamentais e a renúncia de receitas governamentais em geral (Art. 165, Parágrafo 6º). Parece pertinente a reprodução, na medida do possível, de normas que regulem a elaboração desse orçamento especial em economias mais desenvolvidas.

### 3.2.7. Aspectos Peculiares do Processo de Planejamento

Definidas as características gerais dos três instrumentos do processo de planejamento (Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária), procura-se agora levantar questões específicas que marcam esse processo e que reclamam a atenção na elaboração da Lei das Finanças Públicas.

#### 3.2.7.1. Elaboração, Apreciação e Promulgação das Leis

Por que o processo legislativo reclama atenção da Lei das Finanças Públicas?

A Lei Complementar, obrigatoriamente, deve dispor sobre a elaboração das três leis relativas ao Orçamento, por força do Art. 165, Parágrafo 9º, I. "Elaboração dá margem a uma abordagem bastante ampla pela Lei das Finanças Públicas. A começar pelas atividades próprias do Executivo (que tem a iniciativa exclusiva da matéria), a regulação pode tratar da preparação do projeto de lei (para compatibilizar com a iniciativa dos Poderes e órgãos "autônomos"), do conteúdo e da forma de encaminhamento ao Congresso (prazos, teor da mensagem presidencial, exposição da situação financeira, justificativas das propostas, etc.).

---

"Elaborar uma lei" envolve também a apreciação do projeto de lei pelo Poder Legislativo e, por fim, a sua sanção ou promulgação pelo Chefe do Poder Executivo. A abordagem da Lei Complementar, entretanto, tem limites, institucionais ou práticos.

Primeiro, naquilo que é próprio aos entes que elaboraram e ao Executivo que centraliza as propostas orçamentárias, obviamente, não cabe detalhar procedimentos sob pena de enrigecer a administração. A Lei Complementar deve limitar-se a explicitar conteúdo e organização do projeto de lei e de uma mensagem que o acompanhe, dando explicações justificadas sobre o teor da programação. Porém, deve inovar e, forçosamente, abordar as questões levantadas a partir de mudanças constitucionais que deram um tratamento excepcional e autônomo à elaboração das propostas orçamentárias de alguns entes ou conjunto destes.

Observa-se que nenhuma dessas normas específicas ressalva a norma geral, na verdade, um princípio constitucional: as três leis integrantes do processo de planejamento são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo (Arts. 84 e 165, caput). No caso, cabe à Lei Complementar, sobretudo, compatibilizar e harmonizar o relacionamento entre os entes "independentes" e o órgão central de orçamentação do Executivo.

Entende-se que cabe regular quando e como Legislativo, Judiciário e alguns órgãos elaboram, por conta própria, suas propostas orçamentárias e as encaminham para o órgão competente do Executivo, assim como regular como este consolida as propostas para definição do projeto de lei a ser enviado ao Legislativo. Se a Lei de Diretrizes fixasse faixa de recursos destinados a cada órgão "independente", estes poderiam elaborar por conta própria seus orçamentos, sem que houvesse incompatibilidade com o Orçamento global do Poder Executivo. Nessa situação, caberia ainda a entrega das propostas ao Executivo, para consolidação em um orçamento geral, e envio ao Legislativo, uma vez que é do Chefe do

---

Poder Executivo a iniciativa exclusiva dos projetos de lei do Orçamento.

Não é demais destacar também que o Art.166, Parágrafo 6<sup>o</sup>, da Constituição, determina, sem deixar margem para quaisquer dúvidas, que a Lei Complementar em questão definirá os "termos" a serem observados ou respeitados pelo Presidente da República, no envio dos correspondentes projetos de lei ao Congresso Nacional.

Quanto à apreciação das propostas relativas aos Orçamentos pelo Legislativo e a sua promulgação, a Lei Complementar só pode esclarecer ou complementar as normas já estabelecidas no texto constitucional — e que não são poucas as disposições. A atenção deve ser redobrada para a Lei das Finanças Públicas não extrapolar sua competência e conflitar, por um lado, com os regimentos do Legislativo, que definirão a forma como esse Poder apreciará aqueles projetos de lei (Art.166, caput), e, por outro lado, com a Lei Complementar que regulará o processo legislativo (Art.59, Parágrafo Único).

A despeito das normas constitucionais mencionadas, entende-se que, sem contradizê-las, há ainda muito a ser regulado, sobre a elaboração das leis relativas aos Orçamentos, pela Lei das Finanças Públicas.

Especificamente no caso da tramitação dos projetos no âmbito do Legislativo, importa precisar, inclusive para evitar conflitos entre Poderes, quais são os gastos públicos que constituem "dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais ...". Do mesmo modo, também é fundamental delimitar erros e omissões. expressão inserida no texto constitucional, com evidente propósito de possibilitar correções formais das propostas orçamentárias.

---

Quanto à regulação do processo legislativo, não há maiores preocupações pelo fato de que a Constituição prevê que o mesmo instrumento (Lei Complementar) discipline, tanto a elaboração das leis relativas ao Orçamento, como a elaboração das demais leis. Entende-se, assim, que a Lei das Finanças Públicas pode regular todo o processo legislativo relativo aos Orçamentos, dentro dos limites estabelecidos na Constituição; enquanto outra Lei Complementar (ou outras leis) regulará a elaboração dos demais instrumentos legislativos.

Sobre as etapas do processo legislativo relativo aos Orçamentos, os constituintes de 1988, ainda que não de forma clara, deixaram para o legislador complementar algumas questões complicadas e essenciais para a reforma orçamentária.

Qual o alcance que deve ter na matéria as Medidas Provisórias?

O Art.62 da Constituição da República, que cria a figura da Medida Provisória, não veda que esta tenha a força de alguma das leis relativas aos Orçamentos. Há referência a esse instrumento na seção dedicada aos Orçamentos: o Art.167, Parágrafo 3º, prevê que a Medida Provisória seja utilizada para a abertura de crédito extraordinário para atender despesas imprevisíveis e urgentes.

Como já foi dito, o princípio fundamental dos Orçamentos é constituir o meio através do qual o Legislativo autoriza o Executivo a gastar os recursos públicos. É óbvio que a Medida Provisória choca-se com esse preceito. Além do que, uma vez realizada uma despesa, pago salários, feitas obras, contratados empréstimos, não há o que dispor sobre os efeitos decorrentes da rejeição da medida. Ainda que fosse possível a devolução posterior dos recursos, esta seria respaldada na nulidade do ato que originou o gasto; e se esse ato não tinha a devida força para autorizar o gasto, esse ato nada vale.

---

Uma análise mais acurada das normas constitucionais sobre os Orçamentos revela, ainda que de forma indireta, que não cabe recurso à Medida Provisória. Para ser estabelecido o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais, a Constituição (Art. 165, caput) exige que isso seja feito por "leis", e Medida Provisória só é convertida em lei após aprovada pelo Legislativo. Para serem utilizados os recursos disponíveis em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto, para serem realizadas operações de crédito que excedem o montante das despesas de capital, para serem abertos créditos suplementares e especiais, para serem transpostos, remanejados ou transferidos recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, para serem utilizados recursos na cobertura de déficits da administração indireta ou do setor privado, para serem instituídos fundos de qualquer natureza, enfim, a Constituição (vide, respectivamente, Arts. 166, Parágrafo 8º, e 167, III, V, VI, VIII e IX) exige "autorização legislativa", o que anula os efeitos da Medida Provisória sobre essas matérias.

Desta forma, para resguardar um preceito clássico do Estado de Direito e para evitar quaisquer dúvidas na interpretação sobre disposições constitucionais, a Lei das Finanças Públicas devesse contar com uma norma simples e precisa: não poderá ser adotada Medida Provisória sobre a matéria relativa aos Orçamentos, exceto para abertura de créditos extraordinários e, mesmo assim, desde que atendidos os pré-requisitos (ser o caso relevante e as despesas imprevisíveis e urgentes).

Como podem ser alteradas as leis do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentárias?

Por princípio, uma lei só pode ser alterada por outra lei. Mas este preceito precisa ser complementado de acordo com a peculiaridade da matéria orçamentária. Já foi comentado que as normas constitucionais sobre Orçamentos, no seu conjunto,

---

estabelecem uma hierarquia entre os três instrumentos do processo de planejamento: sendo a lei superior a do Plano Plurianual e a inferior as relativas aos Orçamentos Anuais.

Como desdobramento desse novo ciclo de orçamentos, e para não deixar quaisquer dúvidas que poderiam reduzir as leis do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentárias a meras peças ornamentais (a exemplo do que aconteceu no passado recente com o Orçamento Plurianual de Investimentos), a Lei das Finanças Públicas deve explicitar que a Lei de Diretrizes não pode alterar ou suspender a eficácia do disposto na Lei do Plano Plurianual, muito menos as leis relativas ao Orçamento Anual, e seus créditos adicionais, não podem modificar ou revogar as leis do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentárias. Isto tudo sem contar que, do mesmo modo que na lei original, a lei que empreender mudanças continua na iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Portanto, nem sequer pode ser proposta uma meta e/ou uma despesa incompatível com o Plano Plurianual e/ou as Diretrizes Orçamentárias. Antes, o Executivo deve enviar ao Legislativo projeto de lei alterando a lei superior e somente após a sua conversão em lei, pode o Executivo encaminhar o outro projeto de lei alterando a lei menor em vigência.

Além disso, julga-se importante, no âmbito da legislação complementar, limitar a natureza e o número de modificações do Plano, exigir lei específica para tanto e fixar outras regras sobre o prazo para entrada em vigor das alterações.

O que fazer se algum dos três instrumentos do processo de planejamento não for aprovado (ou for rejeitado integralmente pelo Legislativo) antes da elaboração da lei hierarquicamente inferior e, o pior, antes do início de sua vigência?

Na verdade, a grande questão aqui é suprir a lacuna deixada

---

pela supressão do texto constitucional da figura da aprovação dos projetos de Lei Orçamentária por "decurso de prazo".

Este expediente é mais um que atenta contra o princípio fundamental da matéria orçamentária: o Legislativo autorizar o uso dos recursos públicos. Porém, ficou bastante complicado suprir sua ausência na legislação complementar, porque ele foi rejeitado, de forma isolada, na última fase de trabalho da Assembléia Nacional Constituinte.

Aliás, na Seção "dos Orçamentos", não foi determinado explicitamente que Lei Complementar regulará a devolução para sanção dos projetos de lei relativos aos Orçamentos (no Art.166, Parágrafo 6º, a referência é apenas ao "envio" dos projetos). Porém, a Lei das Finanças Públicas deve focar o assunto: compete à Lei Complementar dispor sobre a "elaboração" das leis em geral (Art.59, Parágrafo Único) e, mais precisamente, das leis relativas aos Orçamentos (Art.165, Parágrafo 9º, I), além do que o Art. 35 do ADCT estabelece prazos para envio e devolução dos projetos para sanção, até que Lei Complementar estabeleça normas definitivas.

Por que o "decurso de prazo" não poderia ser recriado através da Lei Complementar? Porque atenta contra as normas constitucionais que estabelecem o envio de um projeto de Lei Ordinária para sanção ou promulgação, somente após ser aprovado pelo Legislativo — no caso da União, aprovado por uma Casa e por outra Casa (Art. 65).

Em outros países, as alternativas envolvem a execução por decreto até que seja editada a lei ou a aplicação da lei vigente no exercício financeiro imediatamente anterior. Porém, estas hipóteses estão descartadas no Brasil, porque deveriam ter sido explicitadas no texto constitucional. Do mesmo modo que o recurso

---

à Medida Provisória,<sup>58</sup> os três expedientes ferem as normas que exigem lei ou autorização legislativa para o estabelecimento do Plano Plurianual, de Diretrizes e dos créditos orçamentários.

Dificuldades semelhantes e ainda mais complexas aparecem com a "rejeição do projeto de Lei Orçamentária Anual", prevista no Art.166, Parágrafo 8º, da Constituição. À parte a excepcionalidade do caso, a complicação maior decorre do fato de que o mesmo dispositivo determina que os recursos que ficam disponíveis, ou não tiveram seu gasto fixado, somente "... poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa."

Ora, pela teoria dos Orçamentos, créditos especiais e suplementares constituem modalidades de "créditos adicionais" e, como indica a própria denominação, representam adições a despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária. Por princípio, se não foi aprovado o projeto de lei, não existe o Orçamento e não há o que ser adicionado.

Nesse contexto, somente restaria a alternativa de utilização de créditos extraordinários, a fim de viabilizar a execução orçamentária, na situação extrema de rejeição da proposta orçamentária. Porém, por princípio, os créditos extraordinários somente poderiam ser admitidos nos casos de despesas imprevisíveis e urgentes, como decorrentes de guerra, comoção interna e calamidade pública. Conseqüentemente, para a sua adoção indiscriminada há que se considerar a rejeição do Orçamento como uma calamidade pública, e isto somente seria possível para

---

<sup>58</sup> Ainda que fosse justificada a relevância e a urgência, as dotações, que seriam estabelecidas através de créditos extraordinários, não atenderiam à outra condição fixada no Art. 167, Parágrafo 3º, da Constituição: não haveria como dizer que eram "imprevisíveis" as despesas que normalmente seriam atendidas pela Lei Orçamentária.

---

despesas específicas do Orçamento. Ademais, os créditos extraordinários somente são admissíveis para despesas imprevisíveis, isto é, aquelas impossíveis de serem previstas, característica absolutamente oposta a das despesas orçamentárias, que têm como condição básica a possibilidade de serem previstas.

Note-se ainda que as mesmas questões que se colocam quando o Legislativo rejeita na íntegra o projeto de Lei Orçamentária, estão presentes no caso da rejeição na íntegra, de grande parte ou de parte fundamental da proposta orçamentária; ou ainda no caso do Chefe do Poder Executivo vetar na íntegra ou de forma abrangente o projeto de lei aprovado pelo Legislativo.

Não há alternativa nesse quadro institucional. Apenas no caso da rejeição integral dos projetos de lei, poder-se-ia ainda formular uma complexa interpretação. Na medida em que a disposição constitucional (Art.166, Parágrafo 8º), que regula a rejeição, prevê que os recursos decorrentes sejam utilizados mediante créditos adicionais (suplementares e especiais) e como não se pode adicionar despesas ao Orçamento inexistente, há de se pressupor que a rejeição mencionada só pode ser parcial.

Como se vê, o texto constitucional, nas diferentes hipóteses que resultem na não promulgação da Lei do Orçamento, carece de consistência.

De qualquer forma, tanto no caso do projeto de lei, de iniciativa do Executivo, não ser aprovado no prazo devido, como no caso dele ser rejeitado ou vetado, na íntegra ou em grande parte, não parece restar alternativa a não ser que o Poder Legislativo continue apreciando a matéria até aprová-la.

Pesa contra isso o fato de que, por força da própria Constituição, o Legislativo não está em reunião intermitente. A situação é mais delicada no caso do projeto de Lei Orçamentária,

---

porque nenhum gasto, por mais relevante que seja, poderá ser realizado sem que as despesas sejam legalmente fixadas; quanto mais demorar a edição da lei, mais aumenta a gravidade dos prejuízos para a administração pública e a sociedade.

É crucial tentar resolver esse impasse institucional no âmbito da elaboração da legislação complementar e/ou do Regimento Interno do Congresso Nacional. Entretanto, isto exigirá interpretações, de certa forma, forçadas e complexas medidas legais. É bem possível que os problemas só sejam resolvidos através de emendas à Constituição. As mudanças no texto constitucional deveriam envolver: a definição de alguma forma de execução temporária ou de uma espécie de "orçamento-campão"; a determinação para que a sessão legislativa não seja interrompida enquanto não forem aprovados os projetos de lei integrantes do processo de planejamento; e o esclarecimento de que não cabe a rejeição integral da proposta orçamentária.

Neste contexto, entende-se que a solução passa pelo fomento às negociações e à votação do projeto de lei pelo Legislativo. Neste sentido, observa-se que o Art. 57, Parágrafo 2º, da Constituição, determina que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. A Lei das Finanças Públicas deveria reproduzir de forma ampliada essa regra: a sessão legislativa não será interrompida e/ou encerrada sem a aprovação dos projetos de lei em tramitação no Legislativo, relativos ao Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual.

Vale ressaltar que a norma constitucional a ser repetida na Lei Complementar refere-se à "aprovação" do projeto de lei. Nestas condições, o Legislativo permaneceria reunido mesmo que a votação tivesse sido concluída e, no caso, o projeto de lei fosse rejeitado. No caso do Chefe do Executivo vetar na íntegra a Proposta Orçamentária, se o Legislativo derrubar o veto e

---

promulgar a lei, o impasse estará resolvido; mantido o veto, a situação ficará idêntica à da rejeição do projeto, exigindo que a sessão legislativa seja mantida. Definitivamente, sem Orçamento, cabe ao Executivo elaborar projeto de lei solicitando a abertura do grande crédito especial, devendo a Lei Complementar determinar que isso seja feito o mais breve possível, bem como que o Legislativo permaneça reunido até aprovar o projeto.

É lógico que o Congresso não está obrigado a aprovar nem a proposta original, nem a especial. A regulação poderia ser completada com norma semelhante à que regula os vetos: o projeto seria colocado na ordem do dia, sobrestadas as demais proposições (exclusive os vetos).

A Lei Complementar, ao determinar a prorrogação da sessão legislativa, não está ferindo a autonomia do Legislativo e dispendo sobre matéria própria do seu regimento? É possível. Porém, o objeto não constitui uma proposição legislativa qualquer e que, no próprio texto constitucional, merece um tratamento especial e exaustivo. Por outro lado, as medidas são reclamadas para resolver um problema muito grave que respeita a todos Poderes, esferas de governo e à Nação. O Poder Público não pode parar. Na raiz do problema está um impasse institucional dos mais graves e, como tal, reclama soluções de idêntico peso e repercussão. Deve ficar claro para todas as partes que a opção para solucionar o impasse (o Legislativo manter-se em reunião permanente e exclusiva analisando as iniciativas do Executivo) tem um alto custo político e daí o melhor é negociar e atuar, o máximo possível, para evitar o impasse, isto é, para que os projetos de lei relativos aos Orçamentos sejam aprovados e sancionados ou promulgados.

### 3.2.7.2. Exercício Financeiro e Prazos

A definição do período do exercício financeiro está

---

intimamente associada à definição dos períodos de vigência e prazos de elaboração dos três instrumentos do processo de planejamento.

É importante, em primeiro lugar, atentar para uma relevante mudança da Constituição de 1988 que não se refere diretamente à matéria orçamentária, mas à Organização do Estado, porém foi influenciada por aquele fato. Trata-se da unificação, em 1<sup>o</sup> de Janeiro, da data de início do mandato do Chefe de Governo e isto é aplicado as três esferas. Durante os debates da Assembléia Nacional Constituinte, o principal motivo para a mudança na data da posse foi a necessidade de que esta coincidisse com o início do exercício financeiro e da vigência dos instrumentos do processo de planejamento.

Mantendo esse espírito, deve a Lei Complementar fixar o exercício financeiro compreendendo o ano civil. Caso seja estabelecido outro período, como, por exemplo, o exercício norte-americano de julho a junho, agravar-se-á a descontinuidade no processo orçamentário, com efeito pior do que o observado na ordem constitucional anterior.

Sobre os prazos de vigência, como já foi citado, cada Lei de Diretrizes e dos Orçamentos corresponderia a um exercício financeiro. Quanto ao Plano Plurianual, já foi citada a intenção de que corresponda ao período do mandato do chefe de governo, mas aí uma descontinuidade seria inevitável para que cada governo elabore a proposta de plano a vigir durante seu mandato. Assim, como já prevê disposição constitucional transitória, o Plano deve ser elaborado durante o primeiro ano do mandato, entrar em vigor no segundo ano e terminar no primeiro ano do mandato seguinte.

Em consequência, os prazos de elaboração dos instrumentos orçamentários poderiam ser os mesmos estabelecidos em disposição constitucional transitória (Art.35, Parágrafo 2<sup>o</sup>).

---

O projeto de lei do Plano Plurianual seria enviado ao Legislativo no segundo semestre do primeiro ano do mandato, tendo a mesma data para encaminhamento da proposta orçamentária, devendo ser apreciado até o final da sessão legislativa, em dezembro. Um prazo menor inviabilizaria a elaboração de uma proposta de grande envergadura e que constitui a base do ciclo de planejamento face às dificuldades operacionais naturais a um governo recém-empossado.

O prazo acima estabelecido cria um problema: implica na elaboração dos projetos de Lei de Diretrizes e dos Orçamentos para o segundo ano do mandato (e, no primeiro caso, inclusive aprovação), sem que esteja convertido em lei o Plano Plurianual que estará vigente nesse exercício. Duas opções podem ser levantadas.

Uma alternativa, para assegurar a hierarquia e a compatibilização prevista no texto constitucional, seria prever que o projeto de lei do Plano Plurianual alterasse, no seu corpo, as disposições da Lei de Diretrizes para o exercício seguinte que fossem contraditórias com o Plano proposto.<sup>59</sup> A adequação da proposta orçamentária ao Plano seria providenciada no bojo do processo legislativo coincidente, ou seja, o Executivo deve elaborar o projeto de Lei Orçamentária balizando-se pelo o Plano Plurianual que proporá e a mesma orientação deve nortear a apreciação pelo Legislativo de ambos os projetos.

Uma visão diferente em relação à esta situação seria a seguinte: a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o segundo ano de

---

<sup>59</sup> Quanto à crítica anteriormente feita a um projeto de lei que trata de um instrumento orçamentário modificar o disposto em outro, vale destacar que não se aceita que uma lei inferior (a de Diretrizes ou a dos Orçamentos) altere uma lei superior (a do Plano ou a de Diretrizes), mas, na situação inversa, a hierarquia não seria afetada.

---

mandato estabelecerá diretrizes também para o Plano Plurianual, especialmente em relação ao primeiro ano de vigência deste. Esta medida seria justificada a pretexto de assegurar a existência de Lei de Diretrizes no primeiro ano de mandato e de possibilitar a participação prévia do Legislativo na elaboração do Plano Plurianual.

O projeto de Lei de Diretrizes seria encaminhado pelo Executivo até o mês de março ou abril do exercício financeiro anterior ao de sua vigência e deverá ser aprovado pelo Legislativo até a interrupção da sessão ao final do mês de junho. Estes prazos no caso do projeto de lei Orçamentária seriam, respectivamente, o final do mês de agosto e o encerramento da sessão legislativa em dezembro.

A elaboração dos projetos de lei não pode ser comprometida por atraso na conversão em lei de proposta superior ou pela imposição de veto àquela proposta? Certamente, a Lei Complementar deverá dispor sobre estas situações. No primeiro caso, o problema resume-se à elaboração da proposta orçamentária, quando as diretrizes não foram convertidas em lei no prazo devido, e impõe uma flexibilização da data de encaminhamento da proposta pelo Executivo. No caso de apreciação e eventual derrubada de veto ao projeto de lei do Plano ou de Diretrizes, após a elaboração da proposta de uma lei inferior, uma solução seria obrigar o Executivo, ou a enviar mensagem propondo modificação nas partes do projeto afetadas pela não manutenção do veto (conforme Art. 166, Parágrafo 5º, da Constituição), ou a enviar projeto de lei modificando a lei inferior que tornou-se incompatível.

Ainda sobre os prazos, visando a integração de um sistema de planejamento nacional, cabe à Lei Complementar estabelecer prazos diferenciados e paulatinamente superiores para o envio dos projetos de lei pelos governos estaduais e municipais.

---

### 3.2.7.3. Abrangência dos Instrumentos

A Lei do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentárias não abrangem as empresas controladas pelo Estado?

Esta dúvida é levantada porque o texto constitucional, ao definir aqueles instrumentos, faz referência à "administração pública federal" (Art.165, Parágrafos 1º e 2º). Segundo os conceitos da legislação que disciplinou a reforma administrativa anterior, as empresas públicas e as sociedades de economia mista seriam compreendidas no âmbito da administração indireta e esta, junto com a direta, comporiam a "administração federal". As empresas, entretanto, não seriam enquadradas no conceito "administração pública", porque este restringir-se-ia às entidades regidas pelo direito público.

Essa interpretação não tem qualquer cabimento à luz da Constituição de 1988. Primeiro, no conjunto das normas constitucionais acerca "Dos Orçamentos" está claro que todo processo e sistemática orçamentária foi montado para abranger o universo das atividades desenvolvidas pelo Estado. A exclusão das empresas estatais do enfoque das leis do Plano e de Diretrizes fere princípio fundamental da reforma constitucional - que todo gasto com recursos públicos seja autorizado legalmente - e atenta contra a lógica, porque não faz sentido que a lei inferior do novo ciclo (a Lei Orçamentária) compreenda ações das empresas estatais (os investimentos) e isto escape ao escopo das leis superiores, que definem objetivos, diretrizes e metas a serem observados no Orçamento Anual.

Além disso, no capítulo específico da Constituição, o "Da Administração Pública" (Capítulo VII, Título III), a disposição fundamental deixa claro que a administração indireta ou fundacional integram a administração pública (Art.37, caput). A seguir, ao relacionarem preceitos a serem observados pela

---

administração pública. os constituintes ainda dedicaram atenção particular à criação de empresas públicas, sociedades de economia mista, subsidiárias e a qualquer participação do Estado no capital de empresa privada (Art.37, XIX e XX), consubstanciando que essas entidades são compreendidas naquele conceito.

A administração indireta deve merecer algum tratamento especial na regulação dos instrumentos do processo de planejamento?

A realidade impõe que não se pode estabelecer idêntico enfoque e tratamento a dois entes tão diferentes, como, por exemplo, o Ministério do Exército e a Petrobrás. Os constituintes já sinalizaram nesse sentido, ao restringir a abordagem das empresas estatais aos seus investimentos. Na elaboração da Lei Complementar há de se atentar, em cada dispositivo, sobre a viabilidade ou a melhor forma de sua aplicação as entidades da administração indireta.

Essa preocupação aplica-se, como ilustração, à forma dos documentos, ao regime de registro, à emissão de notas de empenho. O problema maior, porém, envolve a eventual descontinuidade causada pelo atraso na elaboração e aprovação dos Orçamentos. É preciso ter claro que atividades como perfuração de poços de petróleo, construção de usina hidrelétrica, refinaria, estrada, mina, etc. não podem ser paralisadas, abrupta ou temporariamente (como alguns investimentos e outras ações da administração direta). Há de se prever regras excepcionais para enfrentar essas situações, para que a realidade não transforme em peça ornamental ou de ficção os instrumentos do processo de planejamento. No mínimo, será necessário garantir, já na Lei Complementar, a aplicação de alguma regra de indexação e a continuidade de um projeto iniciado em um exercício nos demais exercícios.

Por outro lado, a indispensável flexibilidade das normas

---

aplicáveis às empresas estatais pode fomentar a transformação em empresas públicas de autarquias, fundações, fundos e até serviços que integrem a administração direta — sem contar as empresas já existentes que não sobrevivem sem a transferência de recursos do Tesouro. Para evitar o esvaziamento do conteúdo e da eficácia das normas constitucionais por uma nova onda de descentralização administrativa, é crucial que a Lei Complementar também estabeleça um tratamento especial para essas empresas que, na prática, constituem "entidades típicas de governo".

A base para o enfoque diferenciado é dada pela própria definição constitucional dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social (Art.165, Parágrafo 5º, I e III), abrangendo todas "entidades da administração indireta" e, portanto, também as empresas controladas pelo Estado. Como já foi comentado, a Lei Complementar deve dispor que o uso pelas empresas de recursos provenientes de tributos ou outras fontes tipicamente governamentais deve ser autorizado, da mesma forma que o gasto desses recursos pela administração direta.

Além disso, é importante a Lei Complementar discorrer sobre o disposto no Art.167, VIII, que veda a transferência de recursos fiscais e da Seguridade Social para empresas "sem autorização legislativa específica", o que inviabiliza a alocação dos recursos com base em créditos adicionais abertos por decreto do Executivo, salvo a discriminação "específica" dessa destinação, dentre as autorizações contidas na Lei Orçamentária.

#### 3.2.7.4. Poderes e Órgãos Autônomos

Um dos aspectos da matéria orçamentária, em que mais inovou a Constituição de 1988, refere-se à preocupação com a "autonomia" de alguns entes envolvidos no processo. O caso mais significativo é o da elaboração dos orçamentos dos Poderes Legislativo e Judiciário.

---

Para assegurar a clássica independência dos Poderes, dentre outros aspectos, é crucial que cada Poder tenha acesso livre aos recursos necessários para financiar sua atuação. A Constituição da República, ao tratar da organização dos Poderes, define como preceito básico a autonomia financeira de cada Poder (Arts. 51, IV, 52, XIII, e 99). E dentre as normas que detalha para tornar efetiva essa autonomia, faz referência especial à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à gestão financeira.

Desta forma, cada Poder terá autonomia para "elaborar" a correspondente proposta orçamentária, desde que "dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes" na Lei de Diretrizes (Arts. 51, IV, 52, XIII, e 99). Conforme já foi dito, cabe à Lei Complementar esclarecer como será cumprida essa norma. É uma tarefa bastante penosa dada a dificuldade para operacionalizar o estabelecimento em "conjunto" dos limites dos orçamentos dos Três Poderes.

É certo que cabe sempre e somente ao Executivo iniciar o processo legislativo, de forma que cabe regular como este consolidará as propostas orçamentárias dos "órgãos" autônomos. Parece pertinente que essa regra seja adaptada também à elaboração do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentárias, de forma que as proposições originais de cada Poder sejam encaminhadas junto com os correspondentes projetos de lei. Outro aspecto que merece atenção é a fixação, na Lei de Diretrizes, de limites objetivos para o total das despesas (em valores ou em percentagens de componentes da receita estimada), o que evitaria conflitos sobre até onde pode avançar a proposta de cada órgão autônomo.

Os mesmos procedimentos aplicados ao Legislativo e ao Judiciário, por força constitucional, devem ser estendidos na Lei Complementar à elaboração da proposta orçamentária: do Ministério Público (Art. 127, Parágrafo 3º), do conjunto da Seguridade Social, pelas entidades que desenvolvem ações relacionadas à saúde,

---

previdência social e assistência social (Art.195, Parágrafo 2º) e das universidades públicas (ainda que, neste caso, a norma constitucional não seja explícita e faça referência apenas à "autonomia ... de gestão financeira" — Art.207).

Outro aspecto em torno da "autonomia" a ser forçosamente objeto da Lei de Diretrizes refere-se à chamada política salarial e de emprego a ser obedecida durante o exercício financeiro subsequente pelos órgãos "autônomos" (Arts. 51, IV; 52, XIII; 96, I, a, e II; 127, Parágrafo 2º). Na prática, significa que, sobre todos aspectos mencionados no Art.169, Parágrafo Único, a Lei das Diretrizes deve dispor, tanto no caso do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, como no caso das demais "entidades".

Assim, ao fixar o máximo de recursos a serem alocados e autorizar a concessão de aumentos salariais e a contratação de pessoal, atribui-se um papel muito importante e, ao mesmo tempo, difícil, à Lei de Diretrizes. Sua regulação não deve perder de vista que representa o instrumento mais importante para assegurar o exercício, mais ordenado possível, da autonomia, evitando que seus efeitos não resultem em anarquia e irresponsabilidade.

Um terceiro enfoque da autonomia envolve a manutenção, no texto constitucional, com pequenas alterações, de disposição clássica sobre a gestão financeira: assegurando ao Legislativo, Judiciário e agora também ao Ministério Público, a liberação até o dia 20 de cada mês dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias (Art.168). A forma de operacionalizar será obrigatoriamente objeto da Lei das Finanças Públicas (Art.165, Parágrafo 9º). Numa economia inflacionária, não faz sentido fixar a liberação dos recursos por duodécimo. Será inevitável prever alguma forma de negociação com as autoridades do Executivo, responsáveis pela organização do Tesouro Nacional, visando o estabelecimento de um cronograma de desembolsos financeiros.

---

### 3.2.7.5. Regionalização do Gasto

O aspecto regional mereceu grande destaque nas modificações constitucionais, sob dois enfoques. Primeiro, visando melhorar a transparência do processo, foi prevista a apresentação do conteúdo de alguns instrumentos de forma regionalizada — caso do Plano Plurianual (Art.165, Parágrafo 1º) e do demonstrativo que estima a renúncia de receitas públicas (Art.165, Parágrafo 6º). Segundo, visando corrigir disparidades regionais, estabeleceu-se que os orçamentos fiscais e de investimentos das empresas deveriam ser definidos de modo a diminuir desigualdades inter-regionais, "segundo o critério populacional" (Art.165, Parágrafo 7º).

No caso da primeira orientação, cabe à Lei Complementar dispor sobre a superação de dificuldades operacionais para mensuração dos gastos. Nem sempre é fácil identificar a localidade onde está sendo realizada uma despesa ou que é beneficiada por uma transferência; por vezes, as despesas envolvem mais que uma região, estado ou localidade.

A Lei das Finanças Públicas deve abordar também a questão do efeito de encadeamento para trás e para frente das atividades econômicas. Não há solução precisa, do ponto de vista teórico e prático, julgando-se que, na melhor das hipóteses, cabe à Lei Complementar dispor que, sempre que possível, seja identificada a região ou regiões onde são realizadas as despesas.

Sobre a regulamentação, pode-se entender que a regionalização, introduzida pela Constituição de 1988, representa um princípio para a administração pública federal e, por esta razão, deveria ser regulada por uma legislação específica, aplicável somente ao Governo Federal.

Quanto ao enfoque redistributivo, as normas a serem incluídas na Lei das Finanças Públicas esbarram em dificuldades extremamente

---

complexas. Tomada de forma isolada, como se os recursos fossem meramente distribuídos segundo a proporcionalidade da população, a medida comprometeria o planejamento a nível nacional e sobretudo podaria a atuação do Legislativo.

Para que o princípio não se transforme, na prática, em letra morta, é importante ponderar na elaboração da Lei Complementar os critérios da eficiência alocativa dos investimentos, a flexibilidade necessária para a alocação dos recursos em grande parte das despesas e valorizar os mecanismos genuinamente redistributivos, como as transferências intergovernamentais, os incentivos regionais e a atuação de entidades regionais e setoriais. Sendo assim, parece pertinente que a Lei Complementar, no mínimo, estabeleça quais são os gastos que, por razões de força maior, não podem ser submetidos à qualquer regra fixa.

### 3.2.8. Controle e Fiscalização

Como agilizar e modernizar o controle e a fiscalização?

A Constituição já ampliou a abrangência e pormenorizou, de forma auto-aplicável, as normas que regularão a fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial. Assim, cabe, em primeiro lugar, complementar e aperfeiçoar as normas constantes na Lei nº 4.320/64., inclusive adequando-as ao detalhamento existente na Constituição.

Entende-se que a regulação complementar deve ser norteadas, sobretudo, pela informatização que domina de forma crescente as atividades públicas e privadas no mundo moderno. Além disso, a aproximação com o setor privado deve também constituir princípio básico para o detalhamento da organização da contabilidade. Ou seja, que a rotina e o produto das diferentes faces dos serviços contábeis, na medida do possível, deveriam obedecer aos mesmos procedimentos aplicados ao setor privado. Isto evitaria a rigidez

---

causada pela definição em Lei Complementar de documentos e práticas contábeis, que, inevitavelmente, tornam-se obsoletos com o tempo.

### 3.2.9. Limites do Gasto com Pessoal

Como limitar de forma eficaz os gastos com pessoal?

É preciso estar claro que o estabelecimento de um teto de gasto em relação ao montante da receita, de forma rígida e genérica, tem pouca funcionalidade. Debates devem ser aprofundados para a regulação do que dispõe o Art. 169, caput, da Constituição. Para a definição de norma eficaz e factível, há de se levar em conta alguns preceitos.

Primeiro, o objeto não pode ser apenas a despesa com pessoal, realizada pela administração direta, dado que é um expediente comum e largamente utilizado a contratação de mão-de-obra para o governo através de autarquias, fundações e empresas. No caso da administração central, deve ser tomada a despesa direta com pessoal ativo e inativo, como também as transferências intragovernamentais, para atender esse tipo de gasto, o que, em consequência, exige que a classificação por natureza de gasto seja desdobrada para permitir a mensuração das despesas citadas. Por outro lado, no caso da administração indireta, há de se ponderar que nem todas entidades funcionam como os chamados "cabides de emprego" da administração direta.

Para balizar o limite, há de se avaliar não apenas a tradicional vinculação com a receita; outros parâmetros podem envolver o número de habitantes ou de funcionários. Na verdade, o ideal seria a predominância de alguma medida da produtividade, o que, se reconhece, é mais difícil ainda quando o produto envolve serviços públicos.

Outros aspectos que podem ser analisados envolvem a

---

diferenciação por esfera, tamanho e localização da unidade governamental, bem como a origem das informações — por exemplo, a elaboração da Lei Orçamentária, bem como dos créditos adicionais, a execução orçamentária, ou ainda a financeira, ou em ambos casos. É importante ainda prever excepcionalidades que não comprometam o espírito da limitação aos gastos com pessoal, mas dê a flexibilidade necessária em ocasiões anormais. Acima de tudo, há de se encarar o disposto no Art. 169 não como um "reductor de despesa", mas como uma norma para equilibrar e evitar acréscimos injustificados dos gastos.

### 3.2.10. Gestão Financeira e Patrimonial

O que deve a Lei das Finanças Públicas dispor sobre a gestão financeira e a patrimonial?

Interpreta-se que a Lei Complementar deve dispor o mínimo possível sobre essas matérias, que envolvem procedimentos que estão em constante mutação. O mínimo seria a definição de princípios, mais uma vez, reproduzindo os mesmos aplicados ao setor privado. Isto não significa desprezar o princípio de que a gestão dos recursos públicos exige informações mais claras, precisas e disponíveis para o controle, do que no caso dos recursos privados. As peculiaridades exigidas pela gestão pública envolveriam uma atenção maior com o registro e o acompanhamento das obrigações contratadas diretamente ou através de avais.

Seria importante a inclusão de disposição que estimulasse a informatização das rotinas e, sobretudo, determinasse a integração crescente, em um único sistema de informação e controle, das atividades relativas aos orçamentos e seu controle, à programação e gestão financeira, à contabilidade e à auditoria.

---

#### 4. AVALIAÇÃO CRÍTICA DE ANTEPROJETOS E PROJETOS DE LEI

Após dois anos e meio de promulgada a Constituição de 1988, o Congresso Nacional não aprovou qualquer projeto de lei regulando as novas disposições constitucionais sobre Finanças Públicas e, em particular, sobre os Orçamentos.

O processo legislativo revelou-se bastante limitado nessas matérias. Basta dizer que foi apresentado um único projeto de lei dispondo, de modo global, sobre as normas gerais de Direito Financeiro Público, incluindo a elaboração e o controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: o do Projeto de Lei Complementar (PLC) da Câmara dos Deputados de n<sup>o</sup> 222, de autoria do Deputado José Serra, datado de março de 1990. E mesmo nesse caso, a tramitação legislativa do projeto de lei pouco avançou pois consistiu apenas na aprovação, já ao final do exercício de 1990, do parecer inicial — o da admissibilidade e da redação —, pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Redação.<sup>60</sup> No primeiro semestre de 1991, o projeto citado ficou na Comissão de

---

<sup>60</sup> A Comissão de Constituição aprovou o PLC 222 com duas ressalvas: considerou inconstitucionais os Artigos 41 e 42 porque, segundo o relator Deputado José Thomaz Nonô, não contemplavam a rejeição da proposta orçamentária anual, hipótese prevista no Art.166, Parágrafo 8<sup>o</sup>, da Constituição, e que, se entendeu, deve ser disciplinada no projeto ("indicando o procedimento, no caso, a ser adotado pelo Poder Executivo, uma vez que a Constituição vigente, contrariamente à anterior, silenciou sobre tal matéria").

---

Finanças, sem ser apreciado.<sup>61</sup>

Para ampliar e tornar eficaz a análise das propostas de regulação das normas relativas às Finanças Públicas, empreendeu-se levantamento de outros anteprojetos de Lei Complementar, ainda que não apresentados oficialmente no Congresso Nacional. As atenções foram voltadas para entidades e técnicos que, direta ou indiretamente, atuam na área de orçamentos e contabilidade pública.

Até meados de 1990, encontravam-se disponíveis para consulta quatro anteprojetos que, do mesmo modo que o PLC-222, visavam atender ao determinado pelo Art. 165, Parágrafo 9º, da Constituição da República. Nem todos os projetos são definitivos ou representam a opinião oficial e formal de uma entidade. A preocupação neste trabalho é apenas com a comparação das normas desses anteprojetos com o do PLC-222 e uma análise crítica dos aspectos mais importantes. São os seguintes os anteprojetos:

- o da Associação Brasileira de Orçamento Público (Abop), obtido junto à direção nacional em Brasília, sendo utilizada para consulta a versão de 03/01/1990;

- o formulado por comissão de técnicos (denominada Conor) do atual Departamento do Tesouro Nacional (DTN), do Ministério da Economia, datado de 09/02/1990;

---

<sup>61</sup> Após promulgada a Constituição, outros projetos de lei, ordinária ou complementar, foram apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, mas visavam a regulação de aspectos bastante específicos sobre as Finanças Públicas. O processo legislativo, também nesses casos, pouco avançou. A exceção fica por conta do Projeto de Lei Complementar nº 156, do Deputado Francisco Dornelles, que se encontra na pauta do plenário da Câmara, e visa mudar o período do exercício financeiro: do ano cronológico para o período entre 1º de julho de cada ano a 30 de junho do ano subsequente.

---

- o elaborado pela Associação Brasileira de Orçamento Público, unidade do Rio Grande do Sul (Abop-RS), sem precisão de data; e

- o do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), elaborado sob a coordenação do Prof. Heraldo da Costa Reis, consultando-se a versão de junho de 1990.

#### 4.1. Características Gerais

A característica básica e comum a todas as proposições é sua abrangência limitada às normas tradicionais sobre a matéria orçamentária.

Vale recordar que, com exceção do PLC-222, os projetos de lei apresentados no Congresso Nacional, após a promulgação da Constituição, tratam de aspectos bastante específicos da matéria. Embora a definição, por exemplo, de "unidade de valor orçamentário" ou do exercício financeiro, tenha desdobramento ou implicação relevante sobre as demais matérias orçamentárias, os projetos de lei foram formulados à parte das outras definições. Seria recomendável, para evitar contradições e uma seqüência de aprovação e revogação de projetos e de leis, que as decisões fossem tomadas, de preferência, conjuntamente, através de um mesmo documento.

O campo de estudo do PLC-222 e dos anteprojetos consultados é mais abrangente. Tratam de normas do Direito Financeiro, mais precisamente, das que regulam a elaboração, organização, execução e controle dos três instrumentos orçamentários e dos balanços da administração pública no país. Apesar disso, entretanto, julga-se que estão longe de acompanhar o grau e a extensão das inovações e modificações promovidas pela Assembléia Nacional Constituinte nessa área.

---

Regra geral, as proposições revelam-se bastante apegadas ao enfoque e à estrutura do texto da Lei n.º 4.320/64. Isto não significa dizer que a referida lei federal não tenha méritos. Conforme dito, a maior parte dos dispositivos daquela lei serão mantidos, até porque retratam de princípios clássicos da orçamentação, da contabilidade e do controle da administração pública, que permanecem válidos e atuais. A crítica é feita por não se ir muito além do disposto na Lei n.º 4.320/64.

Nesse sentido, vale ressaltar a mudança constitucional que associou normas gerais sobre Finanças Públicas com as relativas aos Orçamentos. Aparentemente, isto passa despercebido aos formuladores dos projetos e anteprojetos. Em nenhum deles, há menção explícita aquelas normas gerais. A ideia de um Código de Finanças Públicas não está presente nem no PLC-222, que apresenta a visão mais abrangente das proposições em foco. O objeto de estudo é bastante delimitado, apenas ao que determina a Constituição Federal em torno do Art.165, Parágrafo 9.º, ou seja, apenas um Código de Orçamentos e de Contabilidade Pública.

Não é demais reafirmar que a Constituição não exige que as normas gerais sobre Finanças Públicas e Orçamentos sejam definidas em um único documento, prevê apenas que sejam objeto de lei aprovada pelo Congresso com quorum de maioria absoluta. Mas, a bem da coerência e consistência das normas, deve-se vislumbrar a elaboração de um Código de Finanças através de uma grande e abrangente lei, ou de uma reunião de leis que, por princípio, deveriam ser elaboradas tendo em vista aquela possibilidade.

Além da ausência de uma visão mais geral das Finanças Públicas, o enfoque concentrado no processo orçamentário e de controle também é limitado, pouco inovando em relação à institucionalidade, definida a partir da Lei n.º 4.320/64. Até na estrutura do texto, quando não na redação da maioria das normas, é reproduzida aquela lei. Escapam desta característica, no campo do

---

Orçamento, apenas o PLC-222 e o anteprojeto da Conor/DTN; no campo da contabilidade pública, o anteprojeto do Ibam.

O principal reflexo da reclamada manutenção do status quo é a falta da devida atenção a um dos princípios básicos que nortearam os trabalhos da Constituinte nessa matéria: a busca de crescente integração entre planejamento e orçamentação.

Apenas o PLC-222 (Art.3º) e o anteprojeto da Conor/DTN (Art.3º) definem as leis do Plano Plurianual, de Diretrizes e dos Orçamentos Anuais "como instrumentos mínimos do processo de planejamento". Mais que isso, procuram materializar esse princípio na regulação das duas primeiras leis, montando um ciclo orçamentário com articulação e integração entre aquelas leis, e voltando-se para outros aspectos que não apenas a expressão em valores financeiros de receitas e despesas esperadas e desejadas.

Essa visão é atenuada ou desaparece nos demais anteprojeto. Os da Abop-DF (Art.2º) e da Abop-RS (Art.5º) deixam a impressão de que as atividades de planejamento limitam-se apenas à elaboração do Plano Plurianual. Por sua vez, o anteprojeto Ibam (Art.2º) trata dos Orçamentos Anuais antes mesmo de regular as leis do Plano Plurianual e de Diretrizes, deixando a impressão de que não foi formado um ciclo orçamentário, ou mesmo que é inversa a hierarquia entre aqueles três instrumentos.

Desse modo, o enfoque mínimo, ou até insuficiente à luz do que determina o Art.165, Parágrafo 9º, da Constituição, sobre as leis do Plano Plurianual e de Diretrizes, é outro traço comum aos anteprojeto, com exceção do PLC-222.

Sendo as leis do Plano e de Diretrizes as mais importantes do ciclo orçamentário, constituindo inovações completas da Constituição de 1988, devendo projetar valores financeiros para médio e longo prazos e ainda apresentar metas físicas, versando

---

sobre assuntos os mais variados (tanto da programação orçamentária como da política tributária e de recursos humanos do setor público), abrangendo a administração direta e indireta, é óbvia a impossibilidade prática de se dispor e regular adequadamente tudo isso em pouco mais de uma ou duas dezenas de disposições, por vezes, organizadas em uma mesma divisão da estrutura da Lei Complementar.

Mais que isso, uma análise mais rigorosa dos anteprojetos revela que não dispõem sobre a "elaboração" e, principalmente, sobre a "organização" das duas leis em apreço, como determina a Constituição. A título de ilustração, vale mencionar que os dois anteprojetos da Abop e o da Conor/DTN: a) não priorizam o enfoque das despesas de capital ao definirem o objeto do Plano Plurianual; b) no caso da Lei de Diretrizes, ignoram completamente que esta deve versar também sobre contratação e remuneração dos servidores públicos, ou sobre os limites para elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes e órgãos independentes; c) sobre o conteúdo ou a forma de apresentação de objetivos, metas e diretrizes — de modo, no mínimo, estranho ao que prevê a Constituição —, pouco ou nada pretendem definir na Lei Complementar, a não ser remeter a definição a atos do Executivo federal. Essa posição é levada ao extremo no anteprojeto do Ibam, que simplesmente se omite sobre a elaboração e a organização das leis do Plano e de Diretrizes, limitando-se apenas a repetir o que consta na Constituição Federal sobre as duas leis e, mesmo assim, o faz parcialmente.

No tocante à contabilidade pública, que não merece muito espaço neste trabalho, é forçoso reconhecer que praticamente nenhuma alteração é promovida pelo projeto e anteprojetos de lei em apreço, exceção feita aos da Conor/DTN e, sobretudo, do Ibam.

Normas contábeis não são objeto de disposições do texto constitucional e constituem matérias tipicamente próprias da

---

legislação complementar. Apesar disso, é de se esperar que a necessária regulamentação das novas regras do processo de planejamento e orçamentário constitua oportunidade a ser aproveitada para modernizar as normas da legislação infraconstitucional sobre a gestão contábil, financeira e patrimonial do Poder Público. Os objetivos a serem perseguidos pelas mudanças seriam o da maior transparência e controle das transações públicas, bem como o da atualização de procedimentos e documentos. No entanto, iniciativas neste sentido são identificadas apenas no anteprojeto do Ibam e, em menor escala, no da Conor/DTN.

Enfim, concluindo esta seção, vale destacar que: a ausência de qualquer perspectiva de elaboração de um Código de Finanças; o pouco caso, ou mesmo o descaso, de um lado, com as leis do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentárias, de outro lado, com a modernização da contabilidade pública; bem como, o extremo apego à forma e à estrutura da Lei n.º 4.320, todos esses aspectos são características comuns e principais do projeto e anteprojetos de Lei Complementar analisados. Curiosamente, os que apresentam maiores inovações, no tocante à regulação do processo orçamentário (como o PLC-222), são mais conservadores no enfoque da contabilidade pública; e vice-versa (caso do anteprojeto do Ibam, o que mais moderniza o processo contábil).

Esses traços constituem, antes de mais nada, sinais inequívocos de que a reforma das Finanças Públicas, desencadeada com a promulgação da Constituição de 1988, deve enfrentar algumas dificuldades e resistências no desdobramento e implementação de suas medidas.

#### 4.2. Principais Matérias

Indicadas e analisadas as características gerais dos projetos e anteprojetos de Lei Complementar, cabe agora dedicar atenção

---

particular aos aspectos mais relevantes das proposições. As normas gerais sobre Finanças Públicas, sobre o endividamento público e sobre a atuação do setor público no Sistema Financeiro não serão objeto de estudo porque, como já foi dito, não integram aquelas proposições.

#### 4.2.1. Abrangência do Plano Plurianual

A abrangência do Plano Plurianual é tratada de forma similar nos anteprojetos da Conor/DTN e do Ibam e no PLC-222, ao reproduzirem, basicamente, o texto constitucional, enquanto o anteprojeto da Abop, ao não explicitar a abrangência do Plano, implicitamente, também faz prevalecer as disposições da Constituição Federal.<sup>62</sup>

Já o anteprojeto da Abop-RS estabelece a abrangência para a totalidade das ações da administração pública,<sup>63</sup> o que, evidentemente, contraria as disposições do texto constitucional, que se restringiu às despesas de capital, às despesas delas decorrentes e aos programas de duração continuada. A bem da verdade, conceitualmente, pouca diferença há entre o disposto neste anteprojeto e na Constituição Federal, tendo em vista que a abrangência desta contempla a quase totalidade das ações da administração pública. Em realidade, diante das disposições do texto constitucional, somente os gastos públicos de natureza administrativa não serão contemplados no Plano Plurianual.

---

<sup>62</sup> Dispõe o Parágrafo 1º, do Art. 165 da Constituição Federal: "... 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".

<sup>63</sup> O Art. 2º. do anteprojeto da Abop-RS estabelece que "o Plano Plurianual compreenderá a totalidade das ações e dos recursos das entidades da administração direta e indireta, ...".

---

O PLC-222 procurou ser mais preciso ao definir, inicialmente, as entidades que compõem a administração pública:<sup>64</sup> quais as receitas e as despesas das empresas estatais que serão abrangidas por todos os instrumentos de planejamento (Plano, Diretrizes e Orçamentos);<sup>65</sup> e a conceituação de programas de duração continuada.<sup>66</sup>

Os anteprojetos das Abop, Abop-RS e Conor/DTN são mais ousados ao preverem, ainda, a compatibilização dos Planos entre as três esferas de governo,<sup>67</sup> evidentemente lançada como princípio desejável de ser alcançado, mas de difícil exeqüibilidade, a curto prazo, diante da atual ausência de um efetivo sistema de planejamento das administrações públicas brasileiras. A expressão "sempre que possível", no anteprojeto da Abop-RS, retrata bem a intenção de estabelecer a compatibilização como princípio desejável; e não há como negar o mérito da proposição. Neste sentido, o escalonamento de prazos para as três esferas de governo

---

<sup>64</sup>O PLC-222 define no Parágrafo Único, do Art.1º, a composição da administração pública, valendo-se da atual definição do Decreto-lei nº 200 e acrescentando-lhe, ainda, o conceito de empresas subsidiárias, a fim de tornar clara a obrigatoriedade destas sujeitarem-se às normas orçamentárias estabelecidas na Constituição Federal, estendidas também às empresas que indiretamente detenham a maioria do capital social pertencente ao Poder Público com direito a voto.

<sup>65</sup>O Parágrafo 2º, do Art. 2º do PLC-222, estipula que somente serão incluídas, nos instrumentos de planejamento estabelecidos na Constituição Federal, as parcelas de receitas das empresas estatais (superávit operacional) e operações de crédito, que contribuirão para viabilização dos investimentos propostos.

<sup>66</sup>O PLC-222, no Art. 4º, Parágrafo 2º, item IV, conceitua os programas de duração continuada como "as ações que resultam em serviços prestados à comunidade, passíveis de quantificação, excluídas as ações de manutenção administrativa".

<sup>67</sup>O anteprojeto da Abop prevê, no Parágrafo Único do Art. 2º, que : " os Planos Plurianuais da União, de cada estado, do Distrito Federal e de cada município, tratarão de se compatibilizar entre si ...". Redação similar adotaram os anteprojetos da Abop-RS e Conor/DTN , respectivamente, no Parágrafo 2º do Art. 4º e Art 8º.

---

encaminharem ao Poder Legislativo os projetos de lei previstos na Constituição Federal, proposto no PLC-222, contribui para que esse objetivo de compatibilização possa ser alcançado.

O anteprojeto do Ibam exclui os pequenos municípios da obrigatoriedade de apresentação do Plano Plurianual, bem como do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias,<sup>68</sup> proposição, aparentemente, inconstitucional, na medida em que os instrumentos de planejamento, constantes da Carta Federal, configuram-se como princípios a serem observados nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, consoante dispõe o Art. 11, do "Ato das Disposições Transitórias".<sup>69</sup>

Já o anteprojeto da Conor/DTN, em relação ao planejamento e ao Plano Plurianual (Títulos II e III), restringe-se a regulamentar unicamente a administração pública federal, dando a idéia de que a Lei Complementar Federal não deverá normatizar os Planos Plurianuais dos governos subnacionais, tendo em vista que, a partir do Título IV (de Diretrizes Orçamentárias), a regulamentação passa a ser genérica, aplicável às três esferas de governo.

#### 4.2.2. Regionalização do Plano

A questão da regionalização é tratada das mais variadas maneiras no PLC-222 e nos referidos anteprojeto de Lei Complementar.

---

<sup>68</sup> O Art. 8º do anteprojeto do Ibam estipula que: "Os municípios com população igual ou inferior a 100 mil habitantes ficam dispensados da apresentação do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentárias".

<sup>69</sup> Idem.

---

O PLC-222 estabelece a obrigatoriedade da regionalização somente a nível federal (Art. 5º, Parágrafo 2º), considerando que a sua inclusão no texto constitucional decorreu do intenso debate de se estabelecer mecanismos automáticos de distribuição de recursos às regiões macroeconômicas do país, de forma a assegurar às menos desenvolvidas alocação de recursos proporcionalmente maior.

O anteprojeto da Conor/DTN também configura obrigatoriedade de regionalização somente para a União (Art.13), porém, como decorrência, em relação ao Plano Plurianual, cingiu-se a regulamentar somente a administração pública federal.

O anteprojeto do Ibam amplia a regionalização também aos estados (Art. 5º), enquanto o da Abop estende a todas as esferas de governo (Art. 2º), porém de forma condicionada, ao estabelecer a expressão "quando couber", de difícil aprovação em plenário do Congresso Nacional, dada a polêmica estabelecida durante os trabalhos constituintes em relação à obrigatoriedade de regionalização dos Planos e Orçamentos a nível nacional, oportunidade em que a condicionalidade (quando couber), aprovada na Comissão de Finanças e mantida no Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização, foi rejeitada no plenário desta Comissão e no do Congresso Constituinte.

A mais apropriada definição encontra-se no anteprojeto da Abop-RS, que estabelece a obrigatoriedade para a União e, para os estados e municípios, somente quando exigidas nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> O anteprojeto da Abop-RS, no Parágrafo 1º do Art. 5º, estabelece que "a regionalização ... será obrigatória para a União e para as demais esferas de governo somente quando suas Constituições ou Leis Orgânicas a exigirem".

---

#### 4.2.3. Vigência do Plano Plurianual

A vigência do Plano Plurianual é tratada em todos os anteprojetos e no PLC-222 quase que com unanimidade, ao adotarem o período estabelecido nas Disposições Transitórias da Constituição Federal, prevendo a compatibilização com o período governamental, ao fixar vigência a partir do início do segundo ano de mandato do Chefe do Poder Executivo até o final do primeiro ano do mandato subsequente. Somente o anteprojeto do Ibam estabelece vigência diferente das proposições dos demais anteprojetos e da estabelecida transitoriamente na Constituição Federal, propondo um período, no mínimo, trienal, além de prever que anualmente o Plano seja reajustado e acrescido de mais um ano em suas previsões (Art. 5º, Parágrafo Único). Este procedimento mantém a atual sistemática do Orçamento Plurianual, previsto na Lei nº 4320/64, que revelou-se inadequada nestes 26 anos, em decorrência da pouca, ou nenhuma, atenção dispensada na sua elaboração, tendo em vista a excessiva flexibilidade de permitir que anualmente possa ser compatibilizado com o Orçamento Anual, revisado o ano subsequente e acrescentado mais um ano adicionalmente.<sup>71</sup>

A vigência do Plano Plurianual no PLC-222 e em todos os anteprojetos é extensiva aos estados e aos municípios, exceção ao anteprojeto da Conor/DTN, que restringe-se à União, como decorrência do enfoque adotado, e já comentado, de regulamentar, até o Art. 13, somente a administração pública federal.

#### 4.2.4. Prazos de Encaminhamento e Aprovação dos Instrumentos de Planejamento

---

<sup>71</sup>Ver comentários no capítulo inicial (Análise Retrospectiva do Processo Orçamentário no Brasil) deste relatório, evidenciando a inconveniência da excessiva flexibilidade do Orçamento Plurianual e da dissociabilidade de vigência com os períodos governamentais.

---

Os prazos de encaminhamento e aprovação dos projetos de lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual foram estabelecidos na Constituição provisoriamente, até que a Lei Complementar os regulamente em caráter definitivo (Art. 35, Parágrafo 2º "das Disposições Transitórias", da Constituição Federal).

Ao contrário da vigência do Plano Plurianual, não há homogeneidade nas proposições dos anteprojetos e do PLC-222 para os prazos de encaminhamento e aprovação dos projetos de lei, previstos no texto constitucional.

Em relação à aplicabilidade aos estados e aos municípios, todos os anteprojetos remetem às Constituições Estaduais e Leis Orgânicas a competência para determinação dos prazos de encaminhamento e aprovação dos projetos de lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, enquanto o PLC-222 prevê a fixação desses prazos na própria Lei Complementar,<sup>72</sup> posicionamento mais adequado no sentido de promover a desejável uniformização de prazos para encaminhamento dos projetos de lei que, em última análise, refletem o planejamento global do país.

O prazo, transitoriamente estabelecido na Constituição Federal, para o Governo Federal encaminhar o projeto de lei do Plano Plurianual é mantido (31 de agosto) nos anteprojetos da

---

<sup>72</sup>O PLC-222 estipula prazos diferenciados para a União, para os estados e Distrito Federal e para os municípios encaminharem os projetos de lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais, prevendo (Art. 6º) prazos, respectivamente, de 15 de setembro, 30 de setembro e 15 de outubro. Os mesmos prazos são estipulados para encaminhamento da proposta orçamentária e, em relação ao projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias, também, são previstos prazos escalonados (Art. 17) para as três esferas de governo (respectivamente, 15 de abril, 30 de abril e 15 de maio).

---

Abop, Abop-RS e Ibam, reduzido em 30 dias no da Conor/DTN e ampliado em 15 dias no PLC-222. Considerando que, no primeiro ano do mandato governamental, a aprovação da lei diretriz, prevista para 30 de junho condiciona a elaboração do Plano Plurianual, a antecipação proposta pela Conor/DTN (31 de julho) resulta em prazo extremamente exíguo (30 dias), para formalizar e encaminhar ao Poder Legislativo o projeto de lei do Plano Plurianual. Deve-se levar, ainda, em consideração, que eventualmente a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos constitucionais, pode ser postergada, com o retardamento do recesso parlamentar, encurtando ainda mais esse prazo e inviabilizando definitivamente o encaminhamento do projeto de lei do Plano Plurianual no prazo regulamentar. O PLC-222 é o único a propor um período adicional de 15 dias em relação ao previsto transitoriamente no texto constitucional, objetivando estabelecer um prazo maior entre a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e o encaminhamento do projeto de lei do Plano Plurianual.

O prazo estabelecido transitoriamente no texto constitucional, para aprovação do projeto de lei do Plano Plurianual até o encerramento da sessão legislativa (15 de dezembro), é mantido no anteprojeto do Ibam e no PLC-222, enquanto que o anteprojeto da Abop, por não regulamentar a aprovação do projeto de lei do Plano Plurianual, também faz prevalecer o prazo estabelecido na Constituição Federal.

O PLC-222, adicionalmente, prevê a possibilidade de não encerramento da sessão legislativa no caso de não aprovação do projeto de lei do Plano Plurianual no prazo regulamentar e, ainda, que a sessão legislativa será considerada permanente, até que se efetive a remessa do autógrafa de lei ao Poder Executivo (Art. 11, Parágrafos 1º e 2º).

Já os anteprojetos da Abop-RS e Conor/DTN reduzem

---

significativamente o prazo para aprovação do Plano Plurianual para 31 de outubro, diante do entendimento de que a aprovação da Lei do Plano Plurianual deva preceder à aprovação da Lei do Orçamento, especialmente em relação ao disposto constitucional de que as emendas ao projeto de lei do Orçamento Anual não podem ser incompatíveis com o Plano Plurianual. Porém, ainda que se reduza o prazo para aprovação do Plano Plurianual, a apresentação de emendas ao projeto do Orçamento Anual precederá à aprovação do Plano Plurianual e, nesta circunstância, parece inútil a antecipação do prazo de aprovação.

Julga-se que o mais adequado será o Poder Legislativo estruturar-se devidamente para analisar, simultaneamente, os dois projetos de lei no primeiro ano do mandato governamental, a fim de manter a coerência entre as duas leis que tramitarão concomitantemente pelo Congresso Nacional. Ademais, o anteprojeto da Abop-RS, na medida que não antecipou o prazo de encaminhamento, como fez o da Conor/DTN, estabelece prazo de dois meses (de 31 de agosto a 31 de outubro), insuficiente para análise e tramitação regimental dentro do Poder Legislativo.

Todos os anteprojetos e o PLC-222 são unânimes em relação aos prazos de encaminhamento e aprovação do projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias, mantendo-se os estabelecidos nas Disposições Transitórias da Constituição Federal.<sup>73</sup> Adicionalmente, o PLC-222 prevê que se o autógrafo da Lei de Diretrizes Orçamentárias não for devolvido para sanção até o prazo previsto, o Poder Executivo poderá encaminhar o projeto de lei do Orçamento

---

<sup>73</sup>O Art. 35, Parágrafo 2º, inciso II, das Disposições Transitórias da Constituição Federal, estabelece os prazos de 15 de abril e 30 de junho, respectivamente, para encaminhamento e aprovação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Estabelece, ainda, o Art. 57 (Título IV) que "a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias".

---

anual com prazo adicional equivalente ao período de atraso na aprovação da Lei de Diretrizes (Art. 21, Parágrafo 2º, do PLC-222), objetivando manter o prazo de 75 dias para elaboração da proposta orçamentária.

Há unanimidade, também, em todos os anteprojetos<sup>74</sup> e no PLC-222, relacionada com a aprovação do projeto de lei do Orçamento Anual, mantendo-se o prazo previsto nas Disposições Transitórias da Constituição Federal coincidente com o encerramento da sessão legislativa, sendo que o anteprojeto da Conor/DTN e o PLC-222 estipulam dispositivos adicionais, caso o projeto de lei do Orçamento não seja aprovado até o dia 15 de dezembro. Ambas proposituras prevêem que a sessão legislativa não será encerrada sem a aprovação do projeto de lei orçamentária<sup>75</sup> e estabelecem mecanismos provisórios de execução orçamentária, na hipótese de não encaminhamento do autógrafo de lei para sanção até o último dia do exercício, o que causaria sérios transtornos aos

---

<sup>74</sup>O anteprojeto da Abop-RS é omissivo em relação aos prazos para encaminhamento e aprovação do projeto de lei do Plano Plurianual, o que implicitamente equivale a fazer prevalecer os prazos estabelecidos transitatoriamente pelo texto constitucional.

<sup>75</sup>Este procedimento prevaleceu durante os trabalhos constituintes até o Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização, quando foi excluído em decorrência da inclusão no Projeto de Constituição desta Comissão, de dispositivo que previa o decurso de prazo para a hipótese do projeto de lei do Orçamento não ser aprovado no prazo constitucional. Na votação em plenário caiu o decurso de prazo previsto no Título VI (Da Tributação e do Orçamento), porém regimentalmente não foi possível retroagir ao Título IV - Seção VI (Das Reuniões do Poder Legislativo), a fim de restabelecer a proibição de encerramento da sessão legislativa, enquanto não votado o projeto de lei do Orçamento Anual.

---

serviços mantidos pelo governo e aos projetos em andamento.<sup>76</sup>

Os prazos estabelecidos transitoriamente no texto constitucional, para encaminhamento do projeto de lei do Orçamento Anual, são mantidos nos anteprojetos do Ibam e da Conor/DTN e não são regulamentados no da Abop-RS, o que significa também manter o prazo constitucional. O PLC-222 e o anteprojeto da Abop ampliam esse prazo, respectivamente, para mais 15 e 30 dias, objetivando estabelecer um período maior para elaboração do projeto de lei do Orçamento Anual, devido as dificuldades que o Governo Federal tem enfrentado para cumprir esse disposto constitucional.

#### 4.2.5. Flexibilização do Plano Plurianual através da Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem como funções básicas integrar o Plano Plurianual com as leis anuais de Orçamento e permitir uma participação prévia do Poder Legislativo na elaboração do projeto de lei do Orçamento Anual, antecipando decisões legislativas, especialmente em relação à priorização das metas para o exercício subsequente, que deverão ser contempladas na elaboração orçamentária.

Nesse sentido, os anteprojetos de Lei Complementar pouca ou nenhuma contribuição trazem ao adequado equacionamento destes objetivos, para os quais foi instituído mais este instrumento de

---

<sup>76</sup> O dispositivo, previsto no Art. 41, Parágrafo 3º, do PLC-222, estabelecendo que "... Poder Executivo fica ... autorizado a realizar a proposta orçamentária, até a sua aprovação pelo Poder Legislativo, apenas no tocante às despesas de manutenção e aos contratos vigentes", foi considerado inconstitucional no parecer exarado pela Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados. Também o anteprojeto da Conor/DTN estabelece dispositivo similar, prevendo que "... a sua programação poderá ser executada na proporção de um doze avos do total de cada dotação, .... vedado o início do projeto".

---

planejamento.<sup>77</sup> O anteprojeto do Ibam simplesmente repete o texto constitucional, enquanto os anteprojetos da Abop e da Conor/DTN regulamentam a Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a possibilitar a alteração anual do Plano Plurianual.<sup>78</sup>

Evidentemente, é inconcebível a concepção de um plano absolutamente inflexível, porém não se deve caminhar para o extremo contrário, em que, podendo ser rotineiramente alterado todos os anos, repita-se a insucedida experiência do Orçamento Plurianual, previsto na atual Lei n.º 4320/64, transformado em mera formalidade legislativa.

Além da flexibilidade proposta para o Plano Plurianual, o anteprojeto da Conor/DTN propõe a mesma flexibilidade em relação ao Orçamento Anual, dispondo que as prioridades e metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias poderão ser ajustadas pelo Poder Executivo, desde que justificadas as modificações propostas (Art. 20), diferentemente do anteprojeto da Abop, que estabelece ajustamento somente das estimativas de receita e despesa (Art. 12), porém preservando as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

---

<sup>77</sup> A utilização da Lei de Diretrizes Orçamentárias para alteração da legislação tributária, para a definição da política das instituições oficiais de crédito, para alteração da política salarial e para fixação dos limites para o Ministério Público e Poderes Legislativo e Judiciário foram objetivos complementarmente estabelecidos, no decorrer dos trabalhos constituintes, no texto inicial da Subcomissão de Orçamento.

<sup>78</sup> O anteprojeto da Abop propõe (Art. 8.º, Parágrafo 1.º) que "o projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias poderá propor alterações à Lei do Plano Plurianual, indicando para os anos seguintes as possíveis repercussões" e o anteprojeto da Conor/DTN prevê (Art. 18) que "as Diretrizes Orçamentárias ratificarão e/ou ajustarão para o exercício seguinte as prioridades do governo para fins de inclusão na proposta orçamentária para o exercício financeiro seguinte ...".

---

O anteprojeto da Abop-RS caminha em direção exatamente oposta, prevendo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, por ser lei temporária, não deve servir de instrumento para alteração do Plano Plurianual<sup>79</sup> e que essas alterações somente ocorram quando houver razões relevantes para tanto (Art. 10, do anteprojeto Abop-RS).

A exemplo do anteprojeto da Abop-RS, o PLC-222 estabelece moderada inflexibilidade para o Plano Plurianual, ao determinar que este somente possa ser alterado por lei específica para tal fim<sup>80</sup> e que a Lei de Diretrizes Orçamentárias não conterà dispositivos estranhos aos objetivos desta lei.

Ao contrário do anteprojeto da Conor/DTN, o PLC-222 estabelece hierarquia maior às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelecendo que ela somente poderá ser alterada por lei aprovada por quorum qualificado, evitando que constantes alterações por leis posteriores torne a Lei de Diretrizes Orçamentárias mera formalidade legal, de nenhuma utilidade prática.<sup>81</sup>

Em relação ao mecanismo de acompanhamento do Plano Plurianual, o anteprojeto da Conor/DTN e o PLC-222 estabelecem

---

<sup>79</sup>O Art. 15 do anteprojeto da Abop-RS propõe que "aplicam-se à Lei de Diretrizes Orçamentárias, no que couber, as disposições contidas no Parágrafo 8º do Art. 165 da Constituição Federal (princípio da exclusividade - por tratar-se de lei de natureza temporária não poderá conter disposições de caráter permanente, como por exemplo alterar o Plano Plurianual)".

<sup>80</sup>Prevê o Art. 12, do PLC-222, que "as alterações do Plano Plurianual se darão mediante lei específica de iniciativa do Poder Executivo, desde que sejam indicados os recursos que as viabilizem, sendo admitidos ....".

<sup>81</sup>O Art. 14, do PLC-222 prevê que "as disposições da Lei de Diretrizes somente poderão ser alteradas por lei aprovada pelo Poder Legislativo por maioria absoluta".

---

dispositivos similares, prevendo que anualmente, através da mensagem da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Poder Executivo apresente um balanceamento da realização das metas, em confronto com as previstas no Plano Plurianual, justificando os eventuais desvios.<sup>82</sup> Este parece ser o posicionamento mais equilibrado, exigindo-se prestação de contas anual, com justificação dos desvios verificados, e somente alterando o Plano por motivos relevantes ou diante de sua inexecutibilidade, em razão do excessivo desvio da execução em relação à previsão inicial.

#### 4.2.6. Conteúdo dos Projetos de Lei de Diretrizes e do Orçamento Anual

Com a instituição da Lei de Diretrizes Orçamentárias, objetivando antecipar a análise orçamentária, deve ocorrer um deslocamento para esta lei dos demonstrativos que evidenciam a posição global do governo, a fim de posicionar o Poder Legislativo sobre os parâmetros básicos para elaboração da proposta orçamentária.

Com exceção do anteprojeto do Ibam, todos os demais inovam neste aspecto, transferindo para o projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias o detalhamento e respectivas justificativas que acompanhavam a proposta orçamentária anual, a ponto de praticamente não estabelecerem nenhuma regulamentação para encaminhamento do projeto de lei do Orçamento.

Nesse sentido, o PLC-222 é o mais completo, pois, além de transferir para a proposta de Diretrizes Orçamentárias os quadros demonstrativos atualmente exigidos no projeto de lei orçamentária,

---

<sup>82</sup> Nos termos da alínea a, do inciso I, do Art. 18 do PLC-222, a mensagem deverá conter "análise da execução do Plano Plurianual, justificando por função e programa os eventuais desvios em relação às metas estabelecidas, ....").

---

complementa a regulamentação, prevendo todas as inovações contidas no novo texto constitucional e criando mecanismo para que a mensagem da Lei de Diretrizes Orçamentárias seja utilizada como instrumento de prestação de contas anual, do Poder Executivo perante o Legislativo, evidenciando as metas efetivamente executadas, em confronto com as aprovadas no Plano Plurianual e nas alterações legislativas específicas, justificando os desvios verificados.

Prevê também a demonstração da compatibilidade das metas incluídas na proposta orçamentária anual e as priorizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, justificando eventuais desvios. Cria mecanismo para demonstrar como as metas aprovadas a nível global na Lei de Diretrizes Orçamentárias foram desdobradas entre os diversos órgãos da administração pública e quais as alterações de previsão das receitas e despesas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Diante destas proposições, é fácil observar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias não deve ser considerada como um instrumento a mais de programação orçamentária, mas sim o desdobramento da antiga Lei Orçamentária, antecipando alguma de suas ações, no sentido de possibilitar ao Poder Legislativo a sua adequada participação no processo de elaboração orçamentária.

Este posicionamento só não é sentido em relação ao anteprojeto do Ibam que, praticamente, não regulamentou a Lei de Diretrizes Orçamentárias, repetindo basicamente o texto constitucional e mantendo a atual estrutura de apresentação e justificação das despesas e receitas na proposta orçamentária anual.

O PLC-222 é o mais específico de todas as proposições, estipulando a forma dos quadros que deverão ser apresentados nas propostas de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, para

---

todos os níveis de governo. Como este projeto é o que será debatido no Congresso Nacional, há de se indagar da conveniência de ser estabelecida normatização específica indistintamente para todas as administrações públicas do país, nas três esferas de governo, ou se estes quadros deveriam ser aplicáveis somente ao Governo Federal, servindo como balizamento para que os estados legissem concorrentemente<sup>83</sup> e estabeleçam o detalhamento adequado, de acordo com a realidade local. A prevalecer este entendimento, o mais adequado seria considerar o conjunto de quadros constante da Lei Complementar aplicável somente para a administração pública federal e estipular quais os que, por necessidade de consolidação a nível nacional, deveriam ser aplicáveis também aos governos subnacionais.

Entretanto, tem de se buscar o adequado equilíbrio na necessidade de um mínimo de uniformização a nível nacional — como ocorre atualmente com a Lei n.º 4.320/64 — e a possibilidade de inaplicabilidade operacional a nível dos pequenos municípios. Há de se levar em consideração, porém, que a tradição orçamentária brasileira prevê a normatização a nível nacional, visando uniformizar os procedimentos orçamentários do país.

#### 4.2.7. Classificação Orçamentária da Despesa

A adoção de uma adequada classificação orçamentária e a equilibrada exigibilidade nos demonstrativos dos instrumentos de planejamento (Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento) e da execução orçamentária é aspecto fundamental para

---

<sup>83</sup>Ver comentários do capítulo: "Uma Agenda para os Debates sobre a Regulação das Normas Constitucionais" (tópico 2.2 - Legislando sobre a Matéria) a respeito do disposto no Art. 24 da Constituição Federal que estabelece "compete: à União e aos estados legislar concorrentemente sobre ... Orçamento", especificando no Parágrafo 1º que "no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

---

que haja uma significativa evolução no processo de planejamento do setor público brasileiro, devendo a análise da classificação orçamentária, contida nos anteprojetos e no PLC-222, ser precedida de um diagnóstico do procedimento em vigor, nos termos da legislação vigente, procurando evidenciar os propósitos para a qual foi criada.

O atual esquema de especificação dos orçamentos públicos estabelece classificação orçamentária, agrupada em categorias e subcategorias econômicas, estruturadas para subsidiar os cálculos das Contas Nacionais e, dentro desses agrupamentos, prevê a especificação da despesa por natureza dos gastos<sup>84</sup> — para evidenciar os insumos utilizados pelo setor público para atingir os objetivos programados — e por órgãos e unidades orçamentárias da administração pública.

Esse esquema, instituído em 1964, pela Lei n.º 4.320, 10 anos mais tarde, com a evolução da técnica de orçamento por programa, foi ampliado, através da Portaria n.º 9 do Ministério do Planejamento, instituindo-se a classificação funcional programática, procurando evidenciar os custos dos programas da administração pública.

Da combinação dos dois esquemas de classificação exigidos na elaboração dos orçamentos públicos, resultou um alto grau de

---

<sup>84</sup>A atual Lei n.º 4.320/64 prevê a classificação nas seguintes categorias econômicas: Correntes (despesas de custeio e transferências) e as de Capital (investimentos, inversões financeiras e transferências), para subsidiar o cálculo do PIB, e dentro destas categorias e subcategorias, o detalhamento de interesse da própria administração pública, de forma a evidenciar os gastos com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros, obras, equipamentos, serviço da dívida pública, etc....

---

inflexibilidade na execução das despesas públicas,<sup>85</sup> tendo em vista que qualquer divergência de previsão dos detalhes depende de autorização do Poder Legislativo para a sua alteração.

Este fator, aliado ao intenso processo inflacionário instalado no país, determina as constantes alterações dos orçamentos públicos. Como decorrência, as leis orçamentárias passaram a estabelecer razoável margem para que o próprio Poder Executivo possa ajustar o Orçamento, porém de forma inadequada, concedendo autorização indiscriminada, tanto para alterar o detalhamento dos objetos dos gastos como os objetivos instituídos na Lei Orçamentária. Ademais, a tendência atual tem sido inversa, privilegiando-se mais o detalhe dos insumos constantes da Lei Orçamentária, do que propriamente os objetivos que se deve atingir, como decorrência, além da longa tradição, de ter sido aquela classificação instituída por lei.

A partir do pressuposto de que a classificação orçamentária deva ser flexibilizada, o ideal será fazer constar da Lei Orçamentária somente o detalhamento necessário para, de um lado, possibilitar ao Poder Legislativo adequada análise da proposta orçamentária e, de outro, assegurar que os objetivos estabelecidos nos instrumentos de planejamento serão atingidos. Na prática, o excesso de detalhes, que compõe a proposta orçamentária, resulta em volumosos documentos — somente interpretados por técnicos especializados na matéria — que mais dificultam do que contribuem para a adequada análise, pelo Poder Legislativo, no curto espaço

---

<sup>85</sup> Para se ter idéia do grau de inflexibilidade, vale a pena citar que, além da identificação institucional das unidades gestoras da execução orçamentária, são necessários, no mínimo, 16 dígitos para atender à atual classificação orçamentária (2 para função, 2 para programas, 3 para subprogramas, 4 para atividade ou projeto, 2 para as categorias e subcategorias econômicas e 2 para os elementos de gastos), sendo que qualquer alteração depende de autorização legislativa.

---

de tempo que, em decorrência da tramitação legislativa, lhe é destinado.

O primeiro aspecto que deve ser analisado é o agrupamento por categorias e subcategorias econômicas, instituídas para possibilitar os cálculos das Contas Nacionais. A atual classificação orçamentária privilegiou o aspecto econômico dos gastos públicos, em detrimento do enfoque gerencial da administração pública. Exemplo bem característico, dentre outros, são as despesas de pessoal que não aparecem convenientemente agregadas nos orçamentos e balanços públicos, tendo em vista que os gastos com o pagamento do salário família, pensionistas e inativos são classificados em outro agrupamento — o das transferências correntes —, por obedecerem ao conceito econômico de não terem correspondência de contraprestação direta em bens ou serviços.

Por outro lado, sabe-se que esse agrupamento econômico das contas públicas não tem sido suficiente para a apuração dos cálculos do agregado nacional, sendo necessário que informações adicionais sejam extraídas do detalhamento maior dos gastos públicos, contido nos balanços orçamentários. Assim sendo, se a classificação orçamentária atual não atende plenamente às necessidades de cálculo do PIB e geram distorções para evidenciar os gastos da administração pública, o ideal seria dar prioridade ao enfoque gerencial da despesa, com especificação suficiente para que se obtenha o agregado nacional, de fácil solução para a consolidação dos agrupamentos necessários na atual fase de avanço tecnológico da informática.

Sob esta ótica somente o anteprojeto do Ibam inovou, preservando apenas os agrupamentos de despesas correntes, de capital e de transferências da classificação econômica da despesa, e criando, dentro deles, o detalhamento da natureza de gastos, voltados aos interesses da administração pública. A preservação do

---

agrupamento de despesa de capital é indispensável para compatibilizar com as disposições constitucionais que preservaram esta denominação, bem como para conveniência para a análise global dos orçamentos públicos. Também, o agrupamento das transferências é indispensável para evitar a dupla contagem nos cálculos do Produto Interno Bruto.

O atual detalhamento por natureza de gastos obedece a uma classificação orçamentária, que contempla uma especificação de mais de 80 itens de gastos. Evidentemente que para subsidiar o Poder Legislativo e assegurar que os objetivos da programação orçamentária não serão desvirtuados, é absolutamente dispensável tão grande nível de detalhamento dos gastos públicos. É razoável admitir um padrão de detalhamento elevado a nível do Poder Executivo, objetivando análises mais profundas dos gastos públicos, sem qualquer necessidade de que sejam incluídos na Lei Orçamentária, criando inflexibilidade absolutamente dispensável.

Neste aspecto inovam os anteprojetos da Conor/DTN e Abop e o PLC-222, que estipulam que a proposta orçamentária será elaborada obedecendo a um agrupamento de natureza de gastos de no máximo nove itens.<sup>86</sup> O anteprojeto da Abop-RS também reduz significativamente o atual grau de detalhamento, estipulando no próprio texto da lei uma especificação de 25 itens para constar da programação orçamentária, o que ainda pode ser considerado elevado. O anteprojeto do Ibam, apesar de ter inovado no aspecto de agrupamento da classificação orçamentária, manteve a mesma estrutura, estabelecendo que as despesas por natureza de gastos serão classificadas na Lei Orçamentária até o nível de elemento, segundo anexo constante da lei, supondo-se que deva ser esta a

---

<sup>86</sup> O anteprojeto da Conor/DTN estipula um agrupamento de nove itens de despesas, o da Abop prevê oito itens e o PLC-222 somente sete itens de despesa.

---

atual classificação.<sup>87</sup>

Evidentemente, a conjugação da proposição do Ibam, de eliminar a estrutura de subcategorias econômicas, por ser desnecessária, aliada à configuração do PLC-222 e dos anteprojetos da Abop e Conor/DTN representariam significativo avanço no sentido de possibilitar adequada flexibilização orçamentária. O PLC-222 prevê, ainda, que o nível mais detalhado será definido a nível do Governo Federal e observado na execução orçamentária das três esferas de governo.<sup>88</sup> Esta concepção permite que os gastos aprovados segundo um agrupamento de natureza sejam contabilizados, em nível mais detalhado, de acordo com especificação baixada pelo Governo Federal, possibilitando refletir no balanço orçamentário, informações que objetivem uma padronização nacional para análise das contas públicas, além de subsidiar os cálculos para apuração do Produto Interno Bruto. Detalhamento a nível mais específico poderia ser objeto de legislação estadual concorrente, visando detalhamento complementar que atenda à realidade local dos estados e municípios.

Em relação à classificação institucional, que define o detalhamento da despesa pelas unidades administrativas dos órgãos do setor público, o PLC-222 também define um procedimento mais flexível estabelecendo que o detalhamento até o nível de unidade orçamentária no projeto de lei do Orçamento é opcional, enquanto os anteprojetos da Abop, Abop-RS e Conor/DTN estabelecem obrigatoriedade de que as despesas se façam até o terceiro nível

---

<sup>87</sup> Como o anteprojeto do Ibam não apresenta o anexo de detalhamento da despesa, mas mantém exatamente a mesma redação da atual Lei nº 4.320/64, é de se supor que a proposição prevê um detalhamento ao mesmo nível da atual classificação.

<sup>88</sup> O PLC-222 estabelece no Art. 49 que "a classificação até o nível de elemento será definida por decreto do Poder Executivo Federal e observada na execução orçamentária de todos os níveis de governo.

---

hierárquico do setor público,<sup>89</sup> medida desnecessária para subsidiar a análise do Poder Legislativo e assegurar que os objetivos aprovados na Lei Orçamentária sejam observados.

A instituição da classificação funcional-programática nos orçamentos públicos representou, inicialmente, sensível avanço para conscientização e evolução da técnica de orçamento-programa ao estabelecer a obrigatoriedade de sua adoção para as administrações públicas das três esferas de governo, porém ampliou significativamente o grau de inflexibilidade dos orçamentos ao exigir, simultaneamente, dois tipos de classificação dos gastos públicos, com elevado nível de detalhamento.

Ademais, após essa fase de necessária conscientização, a prefixação legal de programas e subprogramas revelou-se ineficaz para a continuidade da evolução da técnica orçamentária no país, porque os programas, tecnicamente, são resultado de diagnóstico das necessidades do setor público, identificando os problemas e estabelecendo os objetivos e ações (programas) a serem desenvolvidos para solucionar os problemas localizados do setor público.

Na atual realidade orçamentária brasileira, a pretexto de uma padronização dos gastos públicos a nível nacional, inverteu-se todo o procedimento, com os programas e subprogramas sendo previamente especificados em legislação federal e os objetivos e ações da administração pública das três esferas de governo tendo de se ajustar a essa classificação, que nem sempre reflete a realidade local de cada administração pública, transformando a

---

<sup>89</sup> O Art. 26 do anteprojeto da Abop estabelece que "em relação a cada unidade orçamentária a despesa será apresentada segundo Programa de Trabalho, sua natureza econômica e por objeto de gasto agregado...". Os anteprojeto da Abop-RS e Conor/DTN apresentam redação bastante similar, respectivamente, nos Arts. 25 e 47.

---

técnica de orçamento por programa em mero enquadramento legal das ações públicas; em um detalhamento preestabelecido.

Por definir e evidenciar os objetivos da administração pública, a classificação por categoria de programação pode ser considerada a mais importante, devendo ser dada atenção especial à sua regulamentação, tendo em vista que a classificação por natureza de gastos somente especifica os insumos necessários para que esses objetivos sejam atingidos e a classificação institucional meramente identifica quais os órgãos executores dos programas de governo.

Analisando as proposituras, em relação a esta classificação, observa-se que nos anteprojetos da Abop-RS e do Ibam a única referência é a de que a despesa seja discriminada por "Programa de Trabalho", em cada unidade orçamentária, ignorando o termo "Categoria de Programação", previsto na Constituição Federal, nem esclarecendo se ambas titulações têm o mesmo significado. Já o anteprojeto da Conor/DTN faz referência às duas terminologias dando conotação de significado similar, ao estabelecer o mesmo conceito de Categoria de Programação, contida na Portaria nº 9, para os Programas de Trabalho.<sup>90</sup> O anteprojeto da Abop também adota as duas terminologias, porém dando a conotação de que o atual conceito de Programa de Trabalho é mais amplo, sendo ele o

---

<sup>90</sup>O Art. 49, do anteprojeto da Conor/DTN, estabelece que "a classificação da despesa por categoria de programação compor-se-á de função, programa, subprograma e atividade ou projeto". Definição similar encontra-se no item V, da Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974, que estabelece; "nas leis orçamentárias e nos balanços serão identificados, obrigatoriamente, a unidade orçamentária e seu programa de trabalho, em termos de função, programa, subprogramas, projetos e atividades".

---

gênero, e a terminologia Categoria de Programação a espécie.<sup>91</sup>

O PLC-222 ao mencionar somente a terminologia constitucional de Categoria de Programação, dando, a exemplo do anteprojeto da Conor/DTN, a mesma conceituação estabelecida na Portaria Ministerial n<sup>o</sup> 9, para o Programa de Trabalho, presume-se que esteja abolindo a atual terminologia, posicionamento que parece o mais adequado, tendo em vista que ambas terminologias são sinônimas<sup>92</sup> e a unificação desses conceitos contribuirá para simplificação da técnica orçamentária.

Outro aspecto importante para a classificação por objetivo dos gastos públicos é a forma como será definida a sua especificação. Os anteprojetos da Abop, Abop-RS e Ibam não fazem menção a qualquer procedimento para instituição dessa classificação orçamentária, dando a entender que, segundo essas proposições, deverá continuar a prevalecer a regulamentação através da Portaria Ministerial n<sup>o</sup> 9, ou procedimento similar.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup>O Art. 27, do anteprojeto da Abop, estabelece que "... as ações integrantes do Programa de Trabalho serão agrupadas ... para a consecução de seus objetivos e numa relação de função, programa, subprograma, atividade e projeto" e ao conceituar, nos Artigos 30 a 31, subprograma, atividade e projeto, ora os define como categoria de programação e ora como categoria programática, dando conotação de que estas são detalhes do Programa de Trabalho.

<sup>92</sup>"Programação. s.f. 1. Ato de programar, de estabelecer um programa. 2. O programa ou plano de trabalho de uma empresa, indústria, organização, etc., para ser cumprido ou executado em determinado período de tempo. 3. O conjunto dos programas" (Novo Dicionário do Aurélio).

<sup>93</sup>Dispositivos similares contidos nos anteprojetos da Abop e Abop-RS (Art. 23 de ambos) estabelecem que "as classificações previstas nesta lei ..., e os desdobramentos serão feitos por ato do Poder Executivo Federal, os necessários à padronização nacional; e por ato do Poder Executivo, em cada esfera de governo, os necessários à administração, gerência, acompanhamento e avaliação próprios" não sendo, desta forma, suficientes para esclarecer qual o procedimento que se deverá adotar para instituição da classificação por categoria de programação.

---

Tomando por base o princípio de que o programa é decorrência do diagnóstico, identificando os problemas do setor público e definindo os objetivos a serem alcançados e as ações desenvolvidas, tanto o anteprojeto da Conor/DTN como o PLC-222 estabelecem mecanismos similares, prevendo que os programas serão estabelecidos pelos respectivos órgãos de planejamento de cada administração pública e incluídos na proposta do Plano Plurianual para serem observados nas leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais daquele período governamental. Os subprogramas, projetos e atividades, segundo essas proposições, serão definidos pelos órgãos de orçamento de cada entidade pública e incluídos na proposta orçamentária de cada exercício. O PLC-222 estabelece, ainda, que a classificação por função deverá obedecer anexo constante da própria Lei Complementar.

Estas duas proposições, tecnicamente, são as mais adequadas para a especificação da classificação por objetivo de gastos, de acordo com as peculiaridades de cada administração pública e com a realidade local de cada esfera de governo, e, sem dúvida, deverá contribuir para uma evolução maior da técnica de elaboração do orçamento-programa.

Pode-se criticar esta posição a partir da dificuldade de uniformização e padronização dos orçamentos públicos, da falta de capacitação dos órgãos da administração pública para, tecnicamente, estabelecerem uma adequada classificação programática e, principalmente, da genérica especificação que poderia ser apresentada pelo Poder Executivo, com o objetivo de dar excessiva flexibilidade ao Plano e impossibilitar a adequada análise pelo Legislativo.

Para a evolução da técnica orçamentária, o fundamental é que os orçamentos sejam adequadamente classificados, de acordo com a realidade local de cada administração pública e esfera governamental, pois de nada adiantará a padronização e

---

uniformização, se a classificação não corresponder à necessidade gerencial e administrativa do setor público. Com relação à forma genérica como poderão ser apresentados os programas no Plano Plurianual, deve-se considerar que trata-se de lei que será analisada por cada legislativo local, tendo condições de exigir o detalhamento que pareça o mais adequado para possibilitar a análise e acompanhamento da execução do Plano pelo Poder Legislativo. A falta de preparo técnico para algumas administrações públicas especificarem adequadamente os programas governamentais, evidentemente dependerá do aprimoramento da técnica orçamentária, mediante treinamento específico, para o qual a prática de especificação dos programas do setor público deverá contribuir significativamente.

#### 4.2.8. Tramitação Legislativa

Substancial inovação foi introduzida pela Constituição Federal, em relação à tramitação do projeto de lei do Orçamento, ao considerar como recursos hábeis para tal fim os decorrentes de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei do Orçamento.

Considera-se o veto do Poder Executivo recurso hábil para a abertura de créditos suplementares ou especiais, quando incidir sobre itens da despesa orçamentária, que a tornarão nula, quer seja o valor originalmente apresentado pelo Poder Executivo no projeto de lei do Orçamento, quer seja o novo valor aprovado pelo Poder Legislativo. Nesta hipótese, ter-se-á um valor global da receita aprovado e sancionado pelo Poder Executivo maior que o total das despesas, e essa diferença (proveniente da anulação pelo veto) constituirá recursos para abertura de crédito especial ou suplementar, porém sob condição especial de que dependerá de prévia e específica autorização legislativa. Nem poderia ser de outra maneira, afinal trata-se de parcela do projeto de lei do Orçamento sobre a qual os Poderes Legislativo e Executivo não chegaram a um consenso, e a aprovação desta parcela dependerá de

---

um novo projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, como se fora a votação complementar do projeto de lei do Orçamento. Com a adoção deste procedimento constitucional, a parcela do Orçamento aprovada pode ser liberada para execução regular, enquanto continua-se os procedimentos, mediante crédito suplementar ou especial, para chegar-se a um consenso entre os dois Poderes com referência à matéria vetada.

A questão fundamental que se coloca em relação ao veto do Orçamento seria a da possibilidade de prevalecer o menor dos valores entre os constantes do projeto de lei do Orçamento e o do autógrafo de lei, encaminhado para a sanção do Poder Executivo. Pois, em realidade, esta parcela já representaria consenso entre os dois Poderes e, portanto, estaria em condições de ser normalmente utilizada pelo Executivo. Caso contrário, se depararia com situações em que pequenas divergências venham, pelo uso do veto, a constituir-se em transtornos imensos. Por exemplo, se o Poder Legislativo aprova adição de recursos a programas de significativo alcance social (como merenda escolar, assistência médica, auxílio nutrição, etc.), seriam extremamente danosos os efeitos de um veto do Poder Executivo que representasse a anulação completa de recursos para tal programação.

Sendo assim, uma alternativa seria incluir no projeto de lei Complementar medida baseando-se na interpretação de que, no caso de veto, prevaleceria a menor das correspondentes dotações entre a proposta orçamentária elaborada pelo Executivo e a aprovada pelo Congresso. Aparentemente, isso não fere dispositivos constitucionais, e poderia ser adotada em relação ao projeto de lei do Orçamento, dada sua especificidade como lei de meios.

O instituto da emenda torna-se recurso hábil para a abertura de crédito suplementar ou especial somente quando se tratar de emenda supressiva, pois da mesma forma que o veto reduz parcela da despesa, mantendo estável a previsão de receita, a emenda

---

modificativa não gera recursos, porque representa mero remanejamento de recursos, mantendo o equilíbrio entre receitas e despesas, e quanto às emendas aditivas, não há previsão de sua utilização em relação à alocação dos recursos orçamentários, pois qualquer proposição dependerá da indicação das fontes expressamente especificadas no texto constitucional.

Quanto à rejeição prevista no referido dispositivo constitucional, a primeira questão que se coloca é sobre a possibilidade de rejeição integral do Orçamento ou se somente parcela deste pode ser rejeitada, nos termos estabelecidos na Constituição Federal.<sup>94</sup>

A julgar pela destinação dos recursos decorrentes, prevista na disposição constitucional em apreço, há de se interpretar que trata-se de rejeição parcial do Orçamento aprovado, caso contrário não caberia a utilização dos recursos mediante crédito adicional (suplementar ou especial), na medida que somente é concebível admitir que se possa adicionar recursos ao Orçamento se pelo menos parcela dele houver sido aprovada. Se o Orçamento inexistente não há como aditá-lo e, nestas circunstâncias, somente seria admissível o crédito extraordinário nas situações de urgência e imprevisibilidade de guerra, comoção interna ou calamidade pública, sendo dispensável até a existência dos recursos hábeis, dada a característica de emergência pública.

A respeito deste dispositivo, o anteprojeto da Abop-RS não estabelece nenhuma regulamentação, talvez por considerá-lo auto-aplicável. Reproduzem integralmente o texto constitucional o

---

<sup>94</sup> O Parágrafo 8º, do Art. 166, da Constituição Federal, dispõe que "os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de Lei Orçamentária, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa".

---

anteprojeto do Ibam, no capítulo da tramitação legislativa do projeto de lei Orçamentária, e o da Abop, ao considerá-lo como recurso hábil, no capítulo que trata da abertura de crédito adicional. O anteprojeto da Conor/DTN e o PLC-222 adotam simultaneamente as duas posturas, ao reproduzi-lo no capítulo da tramitação legislativa e ao considerá-lo como recurso hábil para abertura de créditos adicionais (suplementares e especiais).

Adicionalmente a este posicionamento, o anteprojeto do Ibam e o PLC-222 procuram regulamentar a hipótese de rejeição do projeto de lei Orçamentária. O PLC-222 estabelecendo que é vedado ao Poder Legislativo rejeitar integralmente o projeto de lei Orçamentária, diante do entendimento de que o dispositivo constitucional, que estabelece a possibilidade de rejeição, simultaneamente contempla que os recursos decorrentes serão utilizados por crédito adicional, somente admissível na hipótese de haver ao menos uma parcela do Orçamento aprovado, posicionamento considerado inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça.<sup>95</sup> Na linha do parecer da Comissão de Justiça, seguiu o anteprojeto do Ibam estabelecendo procedimento específico no caso de rejeição

---

<sup>95</sup> Manifestou-se a Comissão de Justiça no sentido de que "o dispositivo constitucional contempla, de modo explícito, a hipótese de rejeição do projeto de Lei Orçamentária anual. Isto posto, não pode norma legal regulamentadora da espécie impedir ou restringir hipótese especificamente contemplada pela Carta ... Por outro lado, caberá à Comissão de Mérito dar nova redação à matéria ali tratada, porquanto cabe à norma regulamentadora disciplinar a hipótese de rejeição do projeto de Lei Orçamentária, indicando o procedimento, no caso, a ser adotado pelo Poder Executivo, uma vez que a Constituição vigente, contrariamente à anterior, silenciou sobre tal matéria." Evidencia no parecer da Comissão de Justiça a análise isolada da frase de rejeição do projeto de lei, carecendo da interpretação de analisar a impossibilidade da proposição constitucional se admitida a hipótese de rejeição total, tendo em vista que não há como abrir crédito adicional a um orçamento inexistente.

---

integral do projeto de Lei Orçamentária.<sup>96</sup>

Prevalecendo o parecer da Comissão de Justiça, evidentemente alguma alternativa de execução das despesas orçamentárias deverá ser estabelecida, e, neste aspecto somente o anteprojeto do Ibam contempla mecanismo para tal situação, em que pese considerar a proposição de extrema conveniência do Poder Executivo, que poderá dar continuidade às atividades já implementadas e às obras, contratos e convênios já iniciados, além de poder criar novas despesas necessárias à continuidade da administração.

Ora, isso significa na prática poder realizar despesas no Orçamento sem autorização legislativa, uma vez que as atividades, que representam ações de caráter permanente, normalmente respondem por parcela bastante ponderável da Lei Orçamentária, além de existirem volumes significativos de obras já iniciadas e contratos que extrapolam o final do exercício financeiro.

Ademais, podendo, nos termos do anteprojeto, criar novas despesas para dar continuidade à administração, poderá haver interesse do próprio Poder Executivo que o projeto de Lei Orçamentária seja rejeitado, configurando-se uma hipótese mais grave que o decurso de prazo previsto na Constituição de 1967, tendo em vista que, com exceção do início de novas obras, poderá governar sem Orçamento. Por exemplo, na ausência de recursos financeiros para execução de novas obras, a rejeição será altamente conveniente, porque poderá, de um lado, politicamente responsabilizar o Poder Legislativo pela não realização de obras e, de outro, ter ampla liberdade para plena execução das demais

---

<sup>96</sup> Estabelece o Parágrafo 8º, do Art. 14, que "ocorrendo rejeição da Lei Orçamentária, o Poder Executivo, mediante critérios especiais, dará continuidade às atividades já implantadas, inclusive obras, contratos, convênios de qualquer natureza já iniciados, podendo, também, criar novas despesas necessárias à continuidade da administração".

---

despesas orçamentárias.

Em que pese a discordância por procedimento tão esdrúxulo, em realidade outra alternativa não restará senão adotar-se este procedimento ou outro similar, já que o Poder Público não poderá parar e a apresentação de novo projeto de Lei Orçamentária depende de aprovação da maioria dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.<sup>97</sup>

Outro aspecto que ainda vale a pena analisar, em relação à rejeição, é o fato de que a atual Constituição Federal conferiu ao Poder Legislativo amplos poderes para reformular a proposta orçamentária, apresentada pelo Poder Executivo, mediante o instituto da emenda modificativa, desde que preservadas as despesas de pessoal, dívida e transferências constitucionais, além de prever a supressão de parcelas do Orçamento que julgar inadequadas, através de emenda supressiva. É contra-senso admitir-se que a cautela constitucional de preservar despesas indispensáveis para continuidade da administração pública seja contraposta com a singela hipótese de rejeição total do projeto de Lei Orçamentária, que implicará instaurar a baderna administrativa, financeira e orçamentária.

Com relação ao dispositivo constitucional que estabelece os procedimentos legislativos para apresentação de emendas modificativas ao projeto de Lei Orçamentária, não há qualquer regulamentação nos anteprojetos da Abop e Abop-RS, enquanto os da Concor/DTN e do Ibam repetem o texto constitucional.

---

<sup>97</sup> Estabelece o Artigo 67 da Constituição Federal que "a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional."

---

Já o PLC-222, além de preservar o texto constitucional, estabelece regulamentação complementar, dispondo sobre situações específicas<sup>98</sup> dos recursos indicados, para dar cobertura à nova despesa orçamentária, tais como: o detalhamento das obras canceladas; justificativas da viabilidade dos projetos; comprovação da exiçuibilidade da anulação das despesas correntes propostas; a redução proporcional das metas previstas nos respectivos projetos e a manutenção do equilíbrio entre os recursos financeiros e físicos; a impossibilidade de vinculação incompatível com a receita proposta ou decorrente de receita própria de outro órgão.

Por fim, merece consideração especial o dispositivo prevendo emenda relacionada com a correção de erros ou omissões no projeto de lei do Orçamento, incluído no texto constitucional com o evidente objetivo de possibilitar ao legislativo a retificação de

---

<sup>98</sup> O Art. 39 do PLC-222 prevê adicionalmente ao Parágrafo 3º do Art. 166 da Constituição Federal:

"Parágrafo 1º - Quando o projeto de lei orçamentária contiver especificação até o nível de obra, ..., a indicação parcial de recursos, ..., deverá mencionar quais as obras a serem anuladas.  
Parágrafo 2º - Na indicação dos recursos ...:

I- a anulação de despesas corresponderá obrigatoriamente a redução proporcional das metas previstas na proposta orçamentária;

II- não cabe transferência de recursos:

a) vinculados para o atendimento de despesa incompatível com a respectiva vinculação da receita; e

b) diretamente arrecadados ou próprios de órgãos ou entidades para cobertura de despesas de outro órgão ou entidade;

III- será mantido, na dotação acrescida, o equilíbrio entre a quantificação e o custo médio unitário previsto nas metas existentes.

Parágrafo 3º - As emendas deverão indicar como parte da justificativa:

I- no caso de incidirem sobre despesas com investimentos, a viabilidade econômica e técnica do projeto durante a vigência da lei orçamentária, atestada por entidade, órgão ou associação de notória especialidade técnica;

II- no caso de incidirem sobre despesas correntes com ações de manutenção, a comprovação de não inviabilização operacional da entidade ou órgão cuja despesa é reduzida".

---

falhas formais do projeto de Lei Orçamentária.

O procedimento que vem sendo adotado pelo Poder Legislativo Federal de, a título de erro ou omissão, proceder alteração na estimativa de receita e utilizar o acréscimo decorrente para aumentar a despesa orçamentária constitui-se em flagrante inconstitucionalidade, tendo em vista a evidente intenção do texto constitucional de que as emendas ao projeto de lei do Orçamento indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas (Art. 166, Parágrafo 3º, inciso II, da Constituição Federal).

A adoção desse procedimento inconstitucional implicará voltar aos procedimentos anteriores à Constituição de 1967, quando a ilimitada atuação individual de cada parlamentar descaracterizava integralmente a proposta orçamentária, tornando-a instrumento absolutamente inútil para gerência administrativa, financeira e orçamentária, servindo-se apenas a propósitos políticos de ambos os Poderes. Em relação a este procedimento somente o PLC-222 procura normatizar a matéria estabelecendo adequadamente que a correção de erros ou omissões não implicará recursos adicionais para aumento da despesa pública,<sup>99</sup> restabelecendo o espírito que norteou os trabalhos constituintes em todas as suas fases.

#### 4.2.9. Créditos Adicionais

A nova redação do atual texto constitucional estabelece adequada flexibilização para o Poder Executivo proceder ajustamentos do Orçamento sem necessidade de autorização

---

<sup>99</sup> Estabelece o Art. 39, Parágrafo 4º, do PLC-222, "a correção de erros ou omissões será justificada circunstancialmente e não implicará a indicação de recursos para aumento de despesas previstas no projeto de Lei Orçamentária, devendo tais recursos ser utilizados na forma do Art. 166, Parágrafo 8º, da Constituição Federal".

---

legislativa, nos casos em que não são alterados os objetivos estabelecidos na Lei Orçamentária, isto é, quando não é modificada a categoria de programação.<sup>100</sup>

Comparativamente, a Constituição anterior estabelecia que qualquer transposição, a qualquer nível, de uma para outra dotação orçamentária dependia de prévia autorização legislativa, mesmo que fossem preservados os objetivos previstos na Lei Orçamentária. A simples alteração das previsões dos insumos que iriam atender a uma determinada meta estabelecida no Orçamento exigia a necessidade de autorização legislativa, procedimento absolutamente dispensável na medida em que as metas aprovadas na Lei do Orçamento estão sendo cumpridas. Por exemplo, se a construção de um hospital demandasse recursos adicionais de material de consumo e menos recursos para aquisição de material permanente, essa transposição de dotação dependia de prévia autorização legislativa, ainda que o objetivo — a construção do hospital —, em seus custos globais constantes da Lei Orçamentária, estivesse sendo alcançado, constituindo-se a autorização legislativa mera burocracia, de nenhum alcance prático.

Essa flexibilidade instituída pela Constituição de 1988 somente é notada no PLC-222, que define os créditos especiais como os destinados a atender despesas para as quais não haja categoria de programação específica prevista na Lei Orçamentária e, adicionalmente, estabelece que os créditos suplementares, que não alterarem o valor da categoria de programação, independem de autorização legislativa (Art. 59, Parágrafo 1º). Fundamentalmente, prevê que somente para os objetivos não contemplados na Lei

---

<sup>100</sup> Estabelece o Art. 167, da Constituição Federal, que "são vedados 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".

---

Orçamentária serão necessárias autorizações legislativas, estabelecendo liberdade para movimentação dos recursos que não alterem os valores globais desses objetivos.

Todos os demais anteprojetos mantiveram a redação da atual Lei n.º 4.320/64, que estabelece a prévia manifestação do Poder Legislativo em qualquer hipótese de ajustamento orçamentário, sem atentar para a flexibilização instituída no novo texto constitucional.

Se determina flexibilidade do ponto de vista operacional, o PLC-222 estabelece rigidez em relação às metas previstas no Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao determinar que os créditos suplementares não poderão ser incompatíveis com estes dois instrumentos de planejamento, instituídos pela atual Constituição Federal, posicionamento também adotado no anteprojeto da Conor/DTN.<sup>101</sup> Nem poderia ser de outra forma, se o Poder Legislativo para propor emenda que altere o projeto de Lei Orçamentária, deverá compatibilizá-la com metas previstas no Plano e nas Diretrizes Orçamentárias, não se pode compreender que a autorização concedida pelo Poder Legislativo para flexibilizar a execução orçamentária possa ser utilizada para descaracterizar aqueles instrumentos de planejamento.

O anteprojeto do Ibam procura estabelecer distinções entre as terminologias constantes do texto constitucional — transposição, remanejamento e transferência —, definindo situações distintas

---

<sup>101</sup> Estabelece o Art. 59 do PLC-222 que "os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo, não podendo ser incompatíveis com as metas previstas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias".

---

para cada uma delas.<sup>102</sup> Evidentemente não foi este o espírito constitucional, que somente procurou ser mais abrangente do que a Carta Constitucional anterior, evitando que sob terminologias distintas se procedessem alterações orçamentárias, descaracterizando a Lei Orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo. A definição distinta para cada um dos termos adotados na Constituição em nada contribui para o aprimoramento da técnica orçamentária.

Outro aspecto fundamental somente abordado no anteprojeto do Ibam e no PLC-222 é o da possibilidade de atualização das dotações orçamentárias, devido à desvalorização proveniente do processo inflacionário. Em realidade, é inimaginável admitir-se a participação do Legislativo no processo de elaboração e acompanhamento da execução orçamentária se não houver certo nível de flexibilidade, somente submetendo à aprovação legislativa os aspectos relevantes de alteração dos objetivos e, conseqüentemente, estabelecendo mecanismos automáticos de atualização monetária, quando em decorrência do processo inflacionário as dotações orçamentárias tornarem-se insuficientes aos objetivos para os quais foram destinadas.

O PLC-222 praticamente reprisa o texto aprovado na Comissão de Finanças, estabelecendo que as dotações orçamentárias de cada categoria de programação possam ser corrigidas na mesma proporção

---

<sup>102</sup> O anteprojeto do Ibam define como transposição os movimentos entre recursos de atividades e projetos de um mesmo programa ou de programas diferentes; remanejamento como as alterações orçamentárias provenientes de movimentação de pessoal ou reestruturação administrativa; e transferências os movimentos de recursos de item ou elemento de despesa de uma mesma categoria econômica.

---

do excesso de arrecadação previsto.<sup>103</sup>

Já o anteprojeto do Ibam não precisa qual a forma operacional de proceder-se à correção das dotações orçamentárias, deixando campo aberto para que a prática venha a estabelecer os mecanismos mais adequados, porém limitando que referidas correções ocorram trimestralmente somente sobre o remanescente das receitas e despesas, que ensejará correções diferenciadas pela maior ou menor utilização dos recursos das dotações orçamentárias, e de forma inadequada a privilegiar aquelas que foram menos utilizadas e, teoricamente, com menor necessidade de correção dos valores aprovados na Lei Orçamentária.<sup>104</sup>

Nos anteprojetos e no PLC-222 foram, basicamente, mantidas as mesmas fontes de recursos disponíveis, admissíveis para abertura de créditos adicionais, contidas nas atuais disposições da Lei n.º 4.320/64.

Em relação ao excesso de arrecadação, enquanto os anteprojetos da Abop, Abop-RS e Conor/DTN repetem a mesma redação contida na atual Lei n.º 4.320/64, o PLC-222 propõe restrição adicional, dispondo que o déficit orçamentário do exercício anterior deva ser deduzido da previsão do excesso de arrecadação. Medida evidentemente salutar, tendo em vista que os reflexos do

---

<sup>103</sup>Estabelece o Art. 59, Parágrafo 2.º, que "a abertura de crédito suplementar destinado a reforço das dotações orçamentárias, desde que não exceda, em cada uma das categorias de programação, o percentual do excesso de arrecadação sobre a receita prevista na Lei do Orçamento, independem de autorização legislativa".

<sup>104</sup>O anteprojeto do Ibam estabelece no Art. 68 que "serão admitidos mecanismos de correção das receitas e despesas orçamentárias em razão de fatores de ordem conjuntural econômica e outros que possam estar afetando as respectivas fontes de receitas e dotações para as despesas", acrescentando no Parágrafo Único que "poderão ser feitas correções trimestrais nos remanescentes das receitas e despesas orçamentárias".

---

déficit verificado na execução orçamentária repercutem sobremaneira sobre as disponibilidades financeiras do exercício subsequente.

O anteprojeto do Ibam propõe medida mais rigorosa, eliminando o excesso de arrecadação como fonte de recursos e substituindo-o por um novo conceito de saldo orçamentário, representado pela diferença positiva entre as receitas obtidas e as despesas realizadas no exercício.<sup>105</sup> Isto, na prática, significa terminar com a proposição de créditos adicionais baseados em estimativas e somente admiti-los com base no efetivamente realizado até a data do crédito adicional. Tem a vantagem de eliminar os abusos das superestimativas de arrecadação, das quais acabam originando significativos déficits orçamentários para os exercícios subsequentes, especialmente nos últimos anos de gestão governamental. Por outro lado, aguardar que se evidencie contabilmente o saldo orçamentário, implicará caminhar para o extremo oposto de gerar substanciais superávits orçamentários, tendo em vista que os excedentes verificados nos últimos meses do exercício não terão tempo hábil para a execução da despesa.

Em verdade, a proposição do PLC-222, de abater da previsão o excesso de arrecadação, parece mais equilibrada, porém continua propiciando a possibilidade de superestimação de receitas, ao contemplar o déficit orçamentário do exercício anterior que deve ser abatido. Além do que no último ano de mandato a penalização recairá sobre a gestão governamental subsequente.

---

<sup>105</sup> Estabelece o Art. 63, Parágrafo 1º, alínea II, do anteprojeto do Ibam que "considera-se recursos para abertura dos créditos adicionais ... o saldo orçamentário, representado pela diferença positiva apurada no exercício entre a receita obtida e as despesas empenhadas processadas, pagas e não pagas", complementado pelo Parágrafo 3º que "... exclui da receita obtida as operações de crédito com destinação precisa, autorizadas na Lei do Orçamento".

---

Em que pese os abusos verificados, não se pode penalizar indistintamente todas as administrações públicas do país com medida legal tão rigorosa como a prevista no anteprojeto do Ibam, que inexoravelmente propiciará superávit orçamentário, repercutindo negativamente no nível de atendimento dos serviços colocados à disposição da comunidade, que terão de ser desnecessariamente reduzidos em todo setor público brasileiro, dada a impossibilidade de utilização integral dos recursos orçamentários disponíveis.

Ademais, dentro de um intenso processo inflacionário e na convivência de um regime híbrido de competência de exercício para as despesas e de caixa para as receitas da contabilidade orçamentária pública do Brasil, há de se levar em consideração que um certo nível de déficit orçamentário seria até desejável.

Todos os anteprojetos e o PLC-222 praticamente mantêm a mesma redação da atual Lei nº 4.320/64 em relação aos recursos provenientes de operações de crédito. O anteprojeto da Conor/DTN e o PLC-222 especificam que devam tratar-se de operações e crédito não previstas na Lei Orçamentária, evidentemente porque em relação a estas já se contemplou a despesa correspondente. O PLC-222 também menciona como fonte de recursos específicos os convênios, que de outra forma seriam considerados como excesso de arrecadação para contemplar novas despesas.

#### 4.2.10. Exercício Financeiro

O exercício financeiro é estabelecido coincidentemente com o ano civil em todos os anteprojetos e no PLC-222, medida efetivamente mais adequada à tradição nacional, e principalmente, como medida indispensável para compatibilizar com o prazo para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, fixado constitucionalmente para 30 de junho, e com o novo calendário de posse dos governos de todas esferas estabelecido, para 1º de

---

janeiro.

Em relação às despesas e receitas que deverão ser contempladas no exercício financeiro, há de se considerar a peculiaridade de hibridez do atual Sistema Orçamentário brasileiro, que considera as receitas pelo regime de caixa (quando efetivamente arrecadadas) e as despesas pelo regime de competência (quando reconhecido o fato gerador do gasto público).

Esse procedimento, evidentemente, gera, principalmente em períodos altamente inflacionários, significativos déficits orçamentários pela impossibilidade de serem reconhecidas contabilmente as receitas a receber, assim como as decorrentes de impostos lançados mas não pagos pelos contribuintes. Tal procedimento foi adotado objetivando eliminar abusos de registro de receitas a receber indevido, com evidente propósito de ocultar déficits orçamentários.

Com relação a esse procedimento os anteprojetos da Abop, Abop-RS e Conor/DTN propõem amenizar a anomalia do sistema contábil da administração pública brasileira, admitindo que as transferências constitucionais de uma esfera de governo para outra possam ser contabilizadas, desde que devidamente comprovadas em

---

documento hábil do governo detentor da competência tributária.<sup>106</sup>

Evidentemente, a proposição da Abop-RS é a mais adequada, pois dispensa a comprovação do empenhamento da despesa, que poderá ser de difícil exequibilidade, tendo em vista ser hábito da maioria das administrações públicas, dispensar a emissão da nota de empenho correspondente aos empenhamentos provenientes de transferências constitucionais de impostos.<sup>107</sup> A publicação em órgão oficial de imprensa poderia ser instrumento mais adequado para comprovação das receitas arrecadadas, eliminando, com isto, burocracia de obtenção da documentação hábil para a contabilização. Ademais, a proposição da Abop-RS vincula não ao empenhamento da despesa, mas à comprovação de que a arrecadação do imposto tenha efetivamente ocorrido.

Esse procedimento, como afirmado, ameniza a hibridez do Sistema Contábil no Brasil, mas não o resolve, tendo em vista que valor preponderante das receitas arrecadadas continuara a ser contabilizado somente no exercício em que efetivamente for arrecadado, tendo efeito significativo somente nas administrações públicas em que for grande a participação dos impostos

---

<sup>106</sup> Os anteprojatos da Abop e da Conor/DTN estabelecem, respectivamente, nos Art. 80 e 68, que "pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas, inclusive as transferências de ordem constitucional ou legal não recebidas, que hajam sido empenhadas pela entidade repassadora". O anteprojeto da Abop-RS toma medida mais cautelar, estipulando no Art. 54, Parágrafo 1º, que "serão registradas como receitas, à conta de valores realizáveis, as transferências constitucionais não recebidas, cujos recursos a que se vinculem tenham sido arrecadados pela entidade repassadora até o fim do exercício", acrescentando no parágrafo seguinte que "o registro da receita ... somente será efetuado à vista de documento hábil emitido pela entidade repassadora, cuja divulgação deverá ser efetuada até o final do exercício."

<sup>107</sup> O Art. 60, Parágrafo 1º, estabelece que "em casos especiais previstos na legislação específica, será dispensada a emissão da nota de empenho".

---

transferidos. As demais receitas de transferências, como as da administração direta para a indireta, que somente ocorrem quando da efetiva necessidade de recursos financeiros na entidade receptora, continuariam a sofrer os efeitos do atual procedimento.

Por outro lado, essas proposições estabelecem reflexos diferenciados nas diversas entidades governamentais, em decorrência da maior ou menor dependência de recursos de competência tributária de outras esferas de governo. Considerando que não se equaciona definitivamente o problema, há de se analisar a conveniência de optar por uma nova sistemática que minimize os reflexos sobre os resultados orçamentários ou manter a atual sistemática em que a contabilização somente se efetive pelo recebimento da receita, dificultando a utilização de subterfúgios para obtenção de resultados orçamentários em desacordo com a realidade. Ademais, deve ser considerado que, além da hibridez dos regimes para a receita e despesa, haverá também hibridez para as receitas, algumas permanecendo no regime de caixa e outras passando para o regime de competência.

Em relação às despesas, com pequenas alterações redacionais, mantém-se o espírito da atual legislação.

A inovação fica por conta do anteprojeto da Conor/DTN que propõe que os saldos das dotações não utilizados no exercício seguinte possam, a critério da administração, ser reabertos no exercício subsequente, objetivando claramente evitar que, em finais de exercícios, as unidades orçamentárias utilizem integralmente os saldos remanescentes das dotações orçamentárias, com a única e específica intenção de não perder o recurso alocado; procedimento que, com frequência, resulta em despesas desnecessárias para a administração pública.

---

#### 4.2.11. Fundos Especiais

A atual Lei n<sup>o</sup> 4.320/64 ao regulamentar os Fundos Especiais o fez de maneira tão sumária que deu margem para, na prática, serem estabelecidas as mais variadas maneiras de constituição e operação destes fundos. Na maioria dos casos, eles passaram a ter as características de órgãos autônomos, sem personalidade jurídica, com regras contábeis e orçamentárias estabelecidas pelos dirigentes de cada fundo, funcionando como se fora uma filial do setor público, sem integrar orçamento e balanços públicos.

A conceituação clara, estipulada pela Lei 4.320/64, de que os fundos seriam decorrência da vinculação de determinadas receitas a fins específicos foi sistematicamente descumprida, sendo inumeros os casos de constituição de fundos com aporte de recursos orçamentários, com o exclusivo objetivo de alcançar flexibilidade de procedimentos de operação e de decisão dos gestores dos fundos.

Esse procedimento que, de um lado, gerou grande flexibilidade de operação, na medida que cada um adaptou-se às suas peculiaridades e conveniência, de outro, gerou grande dispersão de recursos, dada a dificuldade de controle e falta de transparência.

Evidentemente, dada a inflexibilidade dos orçamentos públicos (já comentada em tópicos anteriores) e a excessiva liberdade estabelecida pelo modus faciendi em decorrência da falta de normatização legal, a proliferação de fundos foi inevitável, do que decorreram bons e maus resultados.

A atual Constituição, diferentemente da de 1967, estabeleceu expressamente que a Lei Complementar deverá definir as condições de instituição e funcionamento dos fundos (Art. 165, Parágrafo 9<sup>o</sup>, inciso II), com o evidente propósito de estabelecer o mínimo de regras que possam uniformizar os procedimentos orçamentários e contábeis dos fundos, evitando, com isto, as distorções ocorridas

---

no passado.

Em relação à esta matéria, os anteprojetos da Abop e Abop-RS são absolutamente omissos, enquanto o anteprojeto do Ibam, apesar do aprimoramento em relação ao texto atual da Lei 4.320/64, ainda deixa imprecisas as condições de funcionamento dos fundos, remetendo a forma de gestão para a disposição de legislação supletiva.<sup>108</sup>

A exemplo da atual Lei n.º 4.320/64, o anteprojeto da Conor/DTN e o PLC-222 estabelecem regra clara de que os fundos se integrarão aos orçamentos públicos pela inclusão das receitas a eles vinculadas e acrescentando a obrigatoriedade de consignação das aplicações do fundo em categoria de programação específica. Em que pese a clareza do texto da atual Lei n.º 4.320/64,<sup>109</sup> tal disposição raramente foi cumprida, estabelecendo-se usos e costumes de dar aos fundos tratamento absolutamente independente do orçamento público. O anteprojeto do Ibam legitima este procedimento ao estabelecer que as aplicações dos fundos obedecerão a orçamento específico.<sup>110</sup>

O PLC-222 institui regras de flexibilização operacional que poderão ser estabelecidas pela lei que criar os fundos, de forma a dispensá-los da necessidade de emissão de nota de empenho, edição de decretos para abertura de créditos, possibilidade de manutenção

---

<sup>108</sup> O Art. 101, Parágrafo Único, estabelece que "a gestão do Fundo Especial, que poderá ser exercida por unidade de gestão qualquer, observará as disposições desta lei e da legislação específica".

<sup>109</sup> Estabelece o Art. 72, da Lei 4.320/64, que "a aplicação das receitas vinculadas a Fundos Especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais".

<sup>110</sup> O Art. 100, do anteprojeto do Ibam, estabelece que "a aplicação dos recursos financeiros vinculados aos Fundos Especiais far-se-á através do orçamento específico, incluído nos orçamentos gerais ou nos créditos adicionais especiais".

---

das disponibilidades em conta bancária específica e pagamentos efetuados diretamente pelo gestor do fundo. Parece ser o procedimento mais adequado, exigindo a integração dos fundos aos orçamentos públicos e conferindo-lhes flexibilidade de operação, objetivando transparência e maior produtividade na aplicação dos recursos públicos.

#### 4.2.12. Contabilidade

Os anteprojetos da Abop, Abop-RS e o PLC-222 são bastante conservadores, mantendo quase que na plenitude as disposições do atual texto da Lei n<sup>o</sup> 4.320/64, com pequenas e poucas contribuições adicionais.

O anteprojeto da Conor/DTN apresenta algumas alterações dignas de nota, merecendo destaque a padronização dos balanços públicos, de forma bastante similar às entidades de administração privada, e a instituição obrigatória de auditorias internas dos órgãos de administração pública, medida altamente salutar diante da magnitude dos recursos públicos aplicados e da multiplicidade dos órgãos envolvidos.

Porém, sem a menor dúvida, o anteprojeto do Ibam é o que traz as mais significativas e importantes inovações para a contabilidade pública brasileira. Além de contemplar os aspectos já mencionados do anteprojeto da Conor/DTN, define mais precisamente os procedimentos que deverão ser adotados em relação aos demonstrativos contábeis. Merece destaque especial a proposição do Demonstrativo de Origens e Aplicações de Recursos, de forma a evidenciar a movimentação dos recursos financeiros, a exemplo do que ocorre com as empresas privadas. Será sem dúvida instrumento de extrema valia para análise e interpretação dos resultados dos balanços anuais, merecendo uma análise mais profunda se a sua adoção não dispensar a necessidade do balanço financeiro, somente exigido para as entidades do setor público.

---

Outra inovação à contabilidade pública brasileira proposta pelo anteprojeto do Ibam, é o da obrigatoriedade das notas explicativas nos balanços — a exemplo também do que ocorre com os das entidades privadas —, objetivando evidenciar a consistência com anos anteriores e as alterações ocorridas nos critérios e métodos contábeis adotados, dando maior confiabilidade nas análises dos demonstrativos públicos.

Merecem destaque, ainda, no anteprojeto do Ibam, as normas disciplinando mais adequadamente os procedimentos para levantamentos, inventários, avaliações, depreciações e correções dos bens patrimoniais da administração pública.

---

## 5. TRANSIÇÃO E REVISÃO CONSTITUCIONAL

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou mudanças verdadeiramente estruturais no campo das Finanças Públicas no Brasil. Foram inovações e alterações mais significativas que as realizadas no âmbito da reforma tributária, embora não venham merecendo a mesma atenção.

As mudanças constitucionais contribuem para o fortalecimento e para a modernização do processo de planejamento e de orçamentação do setor público, atendendo aos princípios clássicos de universalidade, transparência, controle e equilíbrio do gasto público e, acima de tudo, de redemocratização da sociedade brasileira.

A promulgação da Constituição, entretanto, não resume e nem encerra o processo de reforma das Finanças Públicas. A nova Carta apenas estabelece os alicerces, as diretrizes básicas para a reforma a ser implementada e consolidada através da regulamentação infraconstitucional, que envolve desde Lei(s) Complementar(es) Federal(is) até a legislação ordinária e outros atos regulamentares. Essa etapa pós-Constituinte pouco avançou, e vem encontrando sérias resistências.

Os obstáculos à reforma das finanças podem ser classificados em duas categorias.

Primeiro, são destacados os fatores, pode-se dizer, de ordem institucional e cultural, que têm a ver com o atraso e mesmo um certo descaso com os trabalhos de elaboração e de apreciação do projeto de Lei Complementar Federal básico, isto é, aquele que atenderá, pelo menos, ao previsto no Art.165, Parágrafo 9º, da Constituição.

---

Segundo, constam restrições de natureza conjuntural. As novas regras para o planejamento e o orçamento público estréiam em meio a uma crise fiscal grave e sem precedentes na história brasileira, contribuindo para dificultar o disernimento sobre o significado das novas regras e para colocar em plano totalmente secundário a preocupação com normas que não tenham um imediato efeito — na prática, grande parte do projeto de Lei Complementar.

Portanto, é fato notório que a aplicação plena das novas normas constitucionais para Finanças Públicas vem sendo restringida pela ausência da Lei Complementar Federal.

No âmbito do Governo Federal, as lacunas institucionais vêm sendo cobertas, basicamente, pela introdução, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, de regras que são próprias da legislação complementar, a pretexto de estabelecer normas "para a organização e a estrutura do Orçamento Anual" (é o caso, por exemplo, da regulação da abrangência de cada um dos três orçamentos, do nível de detalhamento da programação orçamentária, da classificação da despesa, da convocação do Congresso Nacional, caso a proposta orçamentária não seja aprovada até 15 de dezembro, bem como de sua execução temporária).

O resultado da LDO é limitado. Na verdade, as medidas não constituem exatamente diretrizes, mas regulamentos; toleradas muito mais por conta da premência de ser coberto o vazio institucional, que se seguiu à promulgação da Carta de 1988. A eficácia desse expediente é transitória, uma vez que as normas são válidas apenas para um exercício financeiro e não alcançam a administração pública estadual e municipal (só pelo "efeito demonstração").

Não se deve também alimentar ilusões de que a mera aprovação da Lei Complementar Federal encerraria o processo de reforma do planejamento/orçamento público. Há de se ter em conta a falta de

---

tradição e de organização da administração pública para mobilizar-se no sentido da implementação do novo processo de planejamento e de orçamento, bem como de elaboração dos documentos deles decorrentes.

Aliás, os obstáculos decorrentes da ausência de uma "nova cultura" deverão permanecer por algum tempo após a aprovação da legislação complementar e ordinária. Não deve ser feito paralelo com a implantação da Lei n<sup>o</sup> 4.320, de 1964, em que a aplicação e a "aceitação" por autoridades e técnicos das novas regras foram facilitadas pela centralização do regime político então vigente e, por extensão, das receitas públicas e do processo decisório sobre a alocação desses recursos.

A fase de transitoriedade, até a superação dos obstáculos citados, demandará um período longo de tempo e, provavelmente, será marcada por algumas polêmicas. À aprovação da Lei Complementar Federal, seguir-se-á a elaboração de leis ordinárias e diversos atos administrativos, regulamentando as disposições que não serão poucas, muito menos simples. Tudo isso exigirá amplos e longos debates e negociações porque, num sistema de governo plenamente democrático, as novas normas devem atender às aspirações das partes interessadas, pois hão de ser aceitas e não impostas a essas partes.

Não se considera válida a elaboração de uma espécie de "lei complementar tampão", dada a extrema interdependência entre as matérias. Além disso, disposição constitucional transitória (Art.35, Parágrafo 2<sup>o</sup>) estará vigente até que seja regulado tanto a elaboração legislativa dos instrumentos de planejamento, como também a gestão financeira e patrimonial, dentre outras matérias. Isto tudo porque há referência na citada Disposição Transitória a dois incisos do Art.169, Parágrafo 9<sup>o</sup>, e não apenas ao inciso

---

Nesse contexto, é importante que na elaboração do corpo permanente da Lei das Finanças Públicas sejam identificados os aspectos que implicam mudanças mais profundas no processo e na sistemática orçamentária, e sejam previstas disposições transitórias específicas para cada tema, atenuando o impacto das modificações mais abruptas.

Outro fator institucional ainda não citado neste trabalho e que condicionará a futura implementação da reforma das Finanças Públicas (até acima de todos os outros aspectos, porque envolve o questionamento do cerne das medidas) é a revisão constitucional prevista na própria Constituição de 1988.

O Art.3<sup>o</sup>, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determina que, a partir de outubro de 1993, o Congresso Nacional reúna-se, em sessão unicameral, para rever o texto constitucional pelo voto da maioria absoluta dos seus membros. Numa situação normal, a emenda à Constituição é votada em cada Casa, em dois turnos, e para ser aprovada precisa do voto favorável de três quintos dos respectivos membros (vide Art.60, do texto permanente da Carta Magna).

A revisão constitucional, por princípio, está associada ao resultado do plebiscito marcado para 7 de setembro de 1993, que definirá a forma e o sistema de governo do país (Art.2<sup>o</sup>, das Disposições Transitórias). A aprovação de mudanças relativamente à situação vigente — como, por exemplo, a adoção do sistema parlamentarista — não deve provocar, por si, alterações de maior vulto nas normas constitucionais que regulam as Finanças Públicas. Mudaria naturalmente a atribuição da iniciativa exclusiva dos projetos de lei do Plano, de Diretrizes e dos Orçamentos, que passaria do Presidente da República para o Primeiro-Ministro.

Quanto à eventual adoção do parlamentarismo, vale registrar que as normas sobre Finanças Públicas apresentam características

---

comuns à maioria das matérias da Constituição de 1988: esta já prevê uma participação bastante ativa do Poder Legislativo levando em conta que o sistema de governo vigente é presidencialista. Isto resulta do notório fato de que durante a maior parte dos trabalhos da Assembléia Constituinte (até o primeiro turno de votação em plenário) foi considerado como sistema de governo para o país o parlamentarista.

Por outro lado, vale questionar se a aprovação em plebiscito do presidencialismo não implicaria na revogação de mudanças promovidas pela Assembléia Constituinte, que tinham inspiração parlamentarista. No caso das normas pertinentes às Finanças Públicas, também não se esperam maiores mudanças na estrutura, uma vez que o fortalecimento da participação do Poder Legislativo, nos processos de planejamento e, sobretudo, orçamentário, foi colocado durante a Constituinte como princípio intimamente associado à redemocratização do país. Em outras palavras, no contexto político em que as regras foram definidas e que, por certo, ainda prevalecerá por muito tempo, retirar o poder do Legislativo de interferir na definição dos orçamentos públicos, por exemplo, tende a ser caracterizado como um retrocesso para a democratização do país. Além disso, há de se considerar que, a exemplo do que ocorreu em 1987/88, os "novos" constituintes serão ao mesmo tempo membros do Congresso Nacional, portanto, pela experiência passada e pela lógica, dificilmente se "auto-limitariam", diminuindo suas próprias prerrogativas.

A revisão constitucional em apreço também é vista por alguns como uma espécie de reconhecimento, feito pela Assembléia Constituinte, das limitações do texto constitucional que então aprovava. Nesta interpretação, através da Disposição Transitória (Art. 2<sup>o</sup>), os constituintes teriam sinalizado para a necessidade de aprimoramento das normas. Desta forma, no tocante às Finanças Públicas, entende-se que existem algumas normas imprescindíveis de serem revistas.

---

Não é demais ressaltar que a defesa do aperfeiçoamento de normas constitucionais não significa a rejeição dos princípios e da estrutura definidos na Assembléia Nacional Constituinte, uma vez que, reconhecidamente, as normas da Constituição de 1988 sobre Finanças Públicas representam avanços vitais do ponto de vista político e técnico. Além disso, o grau de consenso que marcou as votações do Capítulo II do Título VI durante a Assembléia Constituinte desautoriza, por princípio, expectativas de maiores mudanças nessas matérias.

O ajustamento das normas constitucionais seria justificado por conta, de um lado, das limitações impostas pela aprovação de medidas na última fase do processo constituinte (que não puderem sofrer nova revisão pois envolviam apenas supressões), e de outro lado, da oportunidade de serem retiradas lições da experiência acumulada nos cinco anos pós-Constituinte.

Quanto aos aspectos passíveis de crítica no texto constitucional, resultantes do que se entende como imperfeições ou impropriedades incorridas pela Assembléia Constituinte, vale destacar as seguintes sugestões para a revisão constitucional:

a) Reordenação da estrutura do Título VI

A ordenação e a disposição dos capítulos e seções que integram o Título VI, bem como a própria denominação destes, não são muito apropriadas ou claras, tendo em vista a natureza e a hierarquia das normas envolvidas.

Para começar, os constituintes não foram felizes na denominação do título — "Da Tributação e dos Orçamentos" —, uma vez que este abrange não apenas normas sobre o Sistema Tributário e os Orçamentos, como também outras matérias, por vezes, até com "hierarquia" superior que as duas primeiras (normas gerais sobre finanças, planejamento, controle e administração financeira,

---

patrimonial, etc.). Uma mudança simples seria aplicar ao título o conceito do Capítulo II, ou seja, denominar o Título VI como "Das Finanças Públicas". Desse modo, conceitua-se claramente como Finanças Públicas todas as normas que regulam desde a captação até a gestão e o gasto de recursos pelo Poder Público, inclusive envolvendo a Tributação e os Orçamentos.

A mudança na denominação do título e a justificativa apresentada já apontam para a conseqüente reordenação interna dos capítulos e seções. O Capítulo II ("Das Finanças Públicas") do texto vigente seria desdobrado em dois capítulos, correspondentes às atuais duas seções. O novo capítulo denominado "Normas Gerais", correspondendo à antiga Seção I do Capítulo II, seria transformado no primeiro capítulo do Título VI e, portanto, disposto no texto constitucional à frente do Capítulo "Do Sistema Tributário Nacional", que seria renumerado em Capítulo II. Por fim, o novo Capítulo III corresponderia à Seção II do Capítulo II do texto vigente, mas com nova denominação: sugere-se "Do Planejamento e Dos Orçamentos", de modo a explicitar melhor a natureza e o alcance das três leis reguladas a partir do Art. 165.

#### b) Aprovação das Leis do Plano e dos Orçamentos

A supressão, na última rodada de votações em plenário, da aprovação dos Orçamentos por decurso de prazo, deixou um vazio institucional sobre as providências a serem tomadas no caso do Legislativo não aprovar a proposta orçamentária antes do início do exercício financeiro correspondente. Guardadas as devidas proporções, o mesmo problema aplica-se também ao projeto de lei do Plano Plurianual.

Será muito complicado equacionar a questão através de Lei Complementar e/ou Regimento do Congresso, inclusive, para tanto, podem ser necessárias interpretações "forçadas". O ideal será prever no texto constitucional um mecanismo alternativo ao decurso

---

de prazo, descartada a hipótese de ser este reintroduzido pela arbitrariedade e retrocesso que representa numa autêntica democracia.

Existem várias alternativas à figura do decurso de prazo, na maioria já apreciadas durante a Assembléia Constituinte. As sugestões provavelmente envolverão, antes de mais nada, em se aplicar a regra já prevista na Constituição no caso de não aprovação no tempo devido (até 30 de junho) do projeto de lei das Diretrizes Orçamentárias (Art.57, Parágrafo 2º): a sessão legislativa não seria interrompida ou encerrada sem a aprovação do projeto de lei do Plano Plurianual e do Orçamento Anual. Uma disposição complementar seria necessária para dispor sobre o caso especial em que há mudança de legislatura (podendo esclarecer, por exemplo, que aí a apreciação dos projetos de lei continuaria a ser normalmente feita pelos novos membros do Legislativo).

Uma segunda medida envolve a execução em caráter temporário ou extraordinário do Orçamento, pressupondo-se que diversas ações governamentais não podem ser interrompidas sem graves danos para o funcionamento do governo e da economia. Numa economia inflacionária, e quando o Legislativo pode interferir na programação orçamentária, não faz muito sentido prever a repetição do Orçamento aprovado para o exercício anterior. Considera-se melhor alternativa a autorização para execução temporária (através de decreto) do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo, ressalvados os limites mensais de empenho e a aplicação às despesas não consideradas essenciais ou imprescindíveis ao funcionamento da administração pública. Consistiria essa medida de uma adaptação de regra adotada pela Constituição francesa (Art.47) e com redação semelhante à prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 1990 e 1991.

Quanto à elaboração das leis, outro aspecto, que se entende deveria também ser obrigatoriamente objeto de estudo na revisão

---

constitucional, respeita aos vetos presidenciais ao projeto de Lei Orçamentária.

Especificamente em relação aos valores das dotações orçamentárias, sugere-se introduzir a possibilidade de veto parcial. Permitir-se-ia ao Chefe do Executivo transformar uma determinada dotação em lei pelo menor dos valores entre a proposta orçamentária, elaborada pelo Executivo, e o autógrafo de lei do projeto orçamentário, remetido pelo Legislativo. A justificativa é que o menor valor de uma dotação entre esses dois documentos, na realidade, representa um consenso entre os Poderes Executivo e Legislativo. Somente a diferença seria passível de veto e, portanto, a discordância do Executivo voltaria à apreciação do Legislativo e, mantido o veto, poderia, posteriormente, ser utilizada como fonte de recurso em crédito adicional.

c) Texto mais sintético e preciso

As normas sobre Finanças Públicas, constantes da Constituição vigente, são bastante extensas, a exemplo de outras matérias. Durante os trabalhos da Assembléia Constituinte, houve grande preocupação em solucionar problemas da conjuntura fiscal e distorções que ocorriam no processo orçamentário. Este fato levou à introdução na Carta Magna de disposições que tradicionalmente (no Brasil e, sobretudo, relativamente às Constituições estrangeiras) não integram um texto constitucional. Todas as mudanças, com certeza, tinham uma justificativa, que deve continuar válida. Mas, isso resultou em um texto constitucional, como é notório, excessivamente longo e prolixo; o pior que, por vezes, é inconsistente e até contraditório.

Um importante papel atribuído à revisão de 1993 seria reavaliar a pertinência e a extensão das normas, se possível, afastando as preocupações conjunturais ou "imediatistas". Há de se ter extremo cuidado para evitar que o "enxugamento" necessário não

---

seja utilizado como pretexto para se revogar avanços da Constituição de 1988 e para se reintroduzir distorções passadas.

No campo das Finanças Públicas, acredita-se que uma vez definida(s) a(s) Lei(s) Complementar Federal, e repetindo-se nesse ato todas as normas constitucionais agora vigentes, afora o correspondente detalhamento, poderia então ser promovido em 1993 um "enxugamento" da Constituição, já resguardados os avanços recentes no processo de planejamento e de orçamento. Isto pressupõe que se aceite o quorum qualificado para aprovação de Lei Complementar (maioria absoluta) como uma garantia para a manutenção das "conquistas" da Assembléia Constituinte de 1987/88.

Neste sentido, entende-se que, sem perigo de comprometer o reequilíbrio das Finanças Públicas, e uma vez já sendo as matérias objeto de legislação complementar, poderiam ser suprimidas da Constituição Federal, dentre outras, as seguintes disposições:

- Os incisos III a VII do Art. 163: Lei Complementar Federal, nesse caso, mais provavelmente, a do Sistema Financeiro Nacional, pode e deve regular o endividamento, a contratação de câmbio e a atuação das instituições federais. Portanto, o fato de serem suprimidos os citados incisos da Constituição não impede que isso seja feito pela legislação infraconstitucional.

- No Art.164, Parágrafo 3º: a expressão referente aos depósitos de recursos estaduais e municipais em instituições financeiras públicas: a matéria é mais apropriada para as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. O fundamental nesse parágrafo é a definição do Banco Central como "Banco do Tesouro Nacional", o que é uma extensão do caput e dos parágrafos anteriores, voltados para a regulação básica do relacionamento entre Banco Central e Tesouro Nacional. Aliás, neste caso, parece pertinente também atuar no sentido contrário, ou seja, de complementar o caput do artigo, acrescentando um novo

---

parágrafo ao texto constitucional, determinando a transferência para o Tesouro Nacional dos resultados positivos do Banco Central (a exemplo da Constituição suíça), regra básica num contexto de efetiva independência do Banco Central; e que a esse tenha sido dado o direito de senhoriação da União.

- O Parágrafo 3º do Art. 165: A publicação periódica de síntese da execução orçamentária pode ser determinada pela lei que regulará o controle dos orçamentos, sendo dispensável a citação da Constituição.

- Os Parágrafos 5º e 6º do Art. 166: Acredita-se que estas normas podem ser excluídas do texto constitucional sem comprometer seus objetivos porque a Lei Complementar que regular "a elaboração e a organização" das leis do Plano, de Diretrizes e dos Orçamentos (Art. 165, Parágrafo 9º), por si, já terá que regular "os termos" em que os referidos projetos de lei serão enviados pelo Executivo ao Legislativo e, a seguir, devolvidos para sanção.

Além do enxugamento do texto e depuração de normas mais apropriadas à legislação infraconstitucional, outro fator crucial que deve nortear o trabalho de aperfeiçoamento da Constituição é a busca de redação mais precisa e clara, evitando-se, ao máximo possível, deixar margem para interpretações dúbias e conflitantes.

Comentário dessa ordem sobre a técnica legislativa seria redundante, não fosse a pouca atenção que se julga tenha sido dada durante a Assembléia Constituinte à compatibilização e ao encadeamento das matérias. Pela "organização democrática dos trabalhos" daquela Assembléia, as normas nasceram e amadureceram de forma estanque, seja por conta da divisão dos trabalhos em torno de comissões setoriais, na primeira fase, seja pelos debates "fechados" em torno de cada bloco do texto, sem maiores atenções às inter-relações das normas.

---

No caso das Finanças Públicas, pela própria natureza da matéria, as eventuais inconsistências e mesmo contradições do texto constitucional foram potencializadas, uma vez que a maioria das disposições da Carta Magna (dos outros títulos que não o sexto), ao disporem sobre a atuação do Estado (na Seguridade Social, na educação, nos direitos dos trabalhadores, na ordem econômica, na reforma agrária, etc.), afetam, direta ou indiretamente, as Finanças Públicas, geralmente determinando ou pressionando o gasto público. A revisão constitucional deveria, no mínimo, dedicar maior atenção ao encadeamento lógico e compatível das disposições do Título VI com as normas dos demais Títulos.

Destaca-se, à parte, que esta opinião não significa endossar posições que atribuem às mudanças constitucionais de 1988 a origem e o principal entrave para a solução da crise fiscal do país e, por extensão, para a redução da inflação brasileira. Entende-se que essa é uma posição oportunista e que padece do "pecado capital" de confundir as "regras do jogo" com o "resultado do jogo". Não se deve revisar a Constituição por causa de um problema conjuntural ou da condução da política econômica. Deve se mudar sim a Constituição porque, no tocante às Finanças Públicas, em alguns aspectos, sua redação não está precisa, e, em outros aspectos, está inconsistente e denegre o equilíbrio fiscal.

A título de ilustração, vale citar as normas do capítulo "Das Finanças Públicas" referentes às despesas com pessoal, mais precisamente as do Art. 169, que conflitam com disposições do capítulo "Da Administração Pública". Por exemplo, fixado em 65% da receita corrente o limite para a realização de gastos com pessoal, no caso de determinado governo, se este teto for ultrapassado, cabe indagar: como o governo pode reduzir a despesa com funcionalismo se não pode demitir servidores estáveis e se os salários são irredutíveis? Como implantar Regime Jurídico Único e planos de carreira, dar isonomia aos vencimentos, quando as medidas não estão especificamente previstas na LDO, mas são

---

determinadas pela Constituição? E se elevam os gastos com pessoal além do limite legal e da disponibilidade de recursos?

Dezenas de outras questões poderiam ser formuladas aqui em torno das disposições constitucionais que afetam, direta ou indiretamente, o emprego e os salários dos servidores públicos. O importante é saber quais são válidas? Em que circunstâncias? Como se sobrepõem?

As imprecisões das normas da Constituição de 1988 relacionadas com as Finanças Públicas, também suscitam "zonas cinzentas" de interpretações em outros campos, como, por exemplo:

- O Senado Federal tem competência para limitar e condicionar as dívidas públicas federais (Art.52, V a VIII). Mas o endividamento também é objeto da Lei das Finanças Públicas (Art.163, II a IV) e limites para contratação de operações de crédito federais constam da própria Constituição (Art.167, III) e ainda do Orçamento Anual (Art.165, Parágrafo 8º). Como evitar conflitos entre o que dispõe o Senado, a Lei Complementar e as leis ordinárias? E se a Lei Orçamentária prevê a contratação de crédito no exterior e o Senado não autoriza sua contratação? E se o Orçamento aprovado pelo Congresso prevê a contratação de operações de crédito em volume superior aos limites fixados pelo Senado?

- As alterações na legislação tributária, dispostas na LDO (Art.165, Parágrafo 2º) suscitam dúvidas à luz do que dispõe o capítulo do Sistema Tributário. As alterações devem constar do "corpo" da LDO ou tramitar em paralelo? Essas mudanças teriam eficácia apenas no exercício financeiro a que se refere cada LDO? Se a criação ou majoração do tributo exige Lei Complementar, a LDO deveria ser aprovada com o correspondente quorum?

---

- Os Poderes estipularão conjuntamente limites para elaboração das propostas orçamentárias na LDO (Art. 99, Parágrafo 1º) — o mesmo aplica-se ao Ministério Público (Art. 127, Parágrafo 3º). Operacionalizar a autonomia dos Poderes desse modo é evidentemente difícil. Como se pode estipular limites no âmbito da LDO? E como fazê-lo "conjuntamente" se esse instrumento é uma lei, ou seja, envolve um projeto de lei de iniciativa exclusiva do Executivo, aprovado apenas pelo Legislativo e depois submetido ao veto do Chefe do Executivo? Que limites seriam, percentagens, valores absolutos, vinculações, restrições de gastos? Como podem Legislativo, Judiciário e Ministério Público encaminhar propostas orçamentárias ao Legislativo sem que constem ou sejam compatíveis com a proposta do Executivo, se é este o Poder que estima os recursos disponíveis e se este tem a iniciativa exclusiva dos projetos de lei dos planos e orçamentos?

- Emendas ao projeto de lei do Orçamento podem ser aprovadas (Art. 165, Parágrafo 3º), dentre outras condições, se indicarem recursos necessários provenientes de anulação de despesa (inciso II) e se relacionadas com a correção de erros ou omissões (inciso III, alínea a). A exemplo da situação anterior, é difícil tornar eficazes essas medidas sem incorrer em distorções, se extremo bom senso não prevalece. Ainda que o Legislativo não altere as dotações para pessoal de um determinado órgão governamental, qual o sentido de ser aprovada emenda que corte, no todo ou em grande parte, as dotações para manutenção desse órgão, inviabilizando seu funcionamento? Corrigir erro ou omissão pode significar, sem explicações devidas, elevar a receita estimada ou diminuir a despesa com dotação "não-emendável"? Quem está habilitado para julgar a procedência ou não de uma correção? Qual a lógica de emenda reestimar para cima uma receita pública, se nenhum gasto pode ser realizado sem prévia autorização legislativa?

Para esclarecer e evitar interpretações dúbias como as dos exemplos citados, impõe-se à revisão constitucional, pelo menos,

---

tornar mais precisas as disposições. Não há como indicar aqui sugestões, pois cada caso demanda uma análise e uma decisão próprias. Por vezes, a revisão implicará mudanças de mérito (no caso das contradições explícitas das normas constitucionais vigentes). Outras vezes, pode-se ampliar as referências cruzadas entre os dispositivos, explicitando que tal norma é aplicável desde que observado o limite ou a condição a que se refere outra norma constitucional.

Em conclusão, não será fácil e simples a tarefa de aperfeiçoar, a partir de 1993, as normas constitucionais sobre Finanças Públicas, do mesmo modo que a tarefa de regulação das correspondentes disposições. No entanto, acredita-se que os princípios para um processo de verdadeira mudança na estrutura das Finanças Públicas brasileira já foram delineados e bem alicerçados no âmbito da Constituição de 1988.

As novas normas constitucionais do capítulo das Finanças Públicas representam um grande salto na economia e na sociedade brasileiras, pois, inquestionavelmente, fincam as bases para o fortalecimento e modernização do processo de planejamento e de orçamentação pública, para o saneamento das contas fiscais e manutenção do equilíbrio do gasto público e, acima de tudo, para a redemocratização do país.

Bases lançadas, falta ainda operacionalizar ou dar forma prática às mudanças. Neste contexto, este trabalho procura, antes de mais nada, contribuir para não se deixar esmorecer os esforços que permearam os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Ainda há um longo caminho pela frente a ser percorrido, no tocante à regulação das normas constitucionais sobre Finanças Públicas e à retirada do notável atraso em que se encontra o Brasil no debate das questões mais relevantes da economia do setor público.

---

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, J., REZENDE, F., SILVA, M., VARSANO, R.. A tributação e o orçamento na nova Constituição. In: Perspectivas da economia brasileira - 1989. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1989. Cap.6, p.585-600.
- BRASIL. Lei n<sup>o</sup> 4.320, de 17 de março de 1964. Brasília, mar. 1964.
- . ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília, 1987/88. Diversos números.
- . SENADO FEDERAL. Constituições do Brasil. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.
- . Constituição do Brasil e constituições estrangeiras. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987. 3v.
- . CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei Complementar n<sup>o</sup> 222, de 1989, do Sr. José Serra (avulso). Brasília, mar. 1990.
- CALABI, Andrea, PARENTE, Pedro. Finanças públicas federais: aspectos institucionais, evolução recente e perspectivas. Jul. 1990. Mimeo.
- GIOMI, Waldemar. O orçamento público no Brasil. São Paulo, nov. 1989. Mimeo.
- IESP/FUNDAP. Análise comparada dos bancos centrais. *Projeto: O Formato Institucional do Sistema Monetário e Financeiro: Um Estudo Comparado*. Relatório parcial n<sup>o</sup> 2. Coord. Maria Cristina P.Freitas. São Paulo: Fundap/Inst.Economia Setor Público, sem data.
- MACHADO Jr., J.Texeira, REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320.

---

Comentada. 22.ed. Rio de Janeiro: Ibam, 1990.

PARENTE, Pedro. Ejecución financiera de la unión. In: Martín, J., Guizarro, M. (coord.). Finanzas públicas y desarrollo. Buenos Aires: ILPES, 1989. p.219-240.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. In: Revista de Economia Política, São Paulo, v.8, n<sup>o</sup> 3, p.88-100, jul.-set. 1988.

PISCITELLI, R., TIMBÓ, M., BRUM, Sandra, ROSA, M. Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira federal. São Paulo: Atlas, 1987.

PREMCHAND, A. Government budgeting and expenditure controls: theory and practice. Washington, D.C.: IMF, 1983.

———, ed. Government financial management: issues and country studies. Washington, D.C.: IMF, 1990.

PREMCHAND, A., ANTONAYA, A. L., coord. Aspectos del presupuesto público. Washington, D.C.: FMI, 1988.

RAMOS, Neimar M. Planejamento e política financeira de governo. Brasília: Min.Fazenda/Escola Adm.Fazendária-Esaf, 1982.

REZENDE, Fernando, DAIN, Sulamis. Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v.15, n<sup>o</sup> 2, p.307-324, ago. 1985.

SERRA, José. A Constituição e o gasto público. Revista Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: IPEA, n<sup>o</sup> 1, p.93-106, jun.1989.

---

\_\_\_\_\_. O novo município: contribuição às leis orgânicas municipais. São Paulo: MM Edições, nov. 1989.

\_\_\_\_\_. A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias. Revista de Economia Política, São Paulo, v.9, n<sup>o</sup> 4, p.137-155, out.-dez.1989.

SERRA, José, AFONSO, José Roberto. Finanças públicas municipais: evolução, reforma constitucional e perspectivas. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro: Ibam, v.36, n<sup>o</sup> 193, p.32-42, out.-dez. 1989.

SILVA, Lino Martins. Contabilidade governamental: um enfoque administrativo. São Paulo: Atlas, 1988.

SILVA, Maria da Conceição. Planejamento e orçamento: notas para a constituinte. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, abr. 1987. Mimeo.

\_\_\_\_\_. O orçamento brasileiro: seu processo atual e as reformulações propostas no projeto constitucional. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, nov. 1987. 30p. (Textos para Discussão Interna, 123).

THE WORLD BANK. Brazil - public expenditure, subsidy policies and budgetary reform. Washington, D.C.: BIRD/Brazil Department, Dec. 1989.

