

O orçamento público na Constituinte

economia

FOLHA DE SÃO PAULO

ANTONIO FAZZANI BINA

- 8 NOV 1986

A partir da Constituição de 1934 o orçamento público passou a ter uma seção exclusiva, fixando-se normas para a elaboração do mesmo.

Na Constituição de 1924, conforme capítulo 3º, atribuiu-se ao ministro de Estado da Fazenda apresentar anualmente à Câmara dos Deputados o pagamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas (art. 170 a 172).

Tanto a Constituição de 1891 como a emenda de 1926 atribuíram ao Congresso Nacional, para orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente, não dispondo sobre a quem caberia a elaboração orçamentária (art. 34).

Em apenas um artigo a Constituição de 1934 estabeleceu as diretrizes para elaboração do orçamento, aproveitando-se em parte das disposições dos artigos 170 a 172, da Constituição de 1924.

Por outro lado, a Constituição de 1937 foi mais detalhista, com seis artigos (67 a 72), indicando qual o departamento da Presidência da República, incumbido de elaborar a proposta orçamentária, fixando dispositivos para apresentação, aprovação e execução.

A Constituição de 1946 manteve alguns artigos da carta de 1937, todavia foi mais suscinta (artigos 73 a 77), o que não ocorreu em 1967 quando oito artigos foram utilizados (artigos 63 a 70), número esse ampliado para dez (artigos 60 a 69), em 1969.

O anteprojeto constitucional elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também ampliou os dispositivos sobre orçamento (artigos 193 a 204).

Este preâmbulo que apresentamos procura demonstrar a importância que a Constituinte vem dando ao orçamento público. Todavia, entendemos que apenas alguns dispositivos devam permanecer na Carta Magna,

adotando-se a Constituição de 1934, com as alterações inerentes à própria evolução do orçamento público, cujas primeiras medidas já estão substantiadas na proposta orçamentária para o exercício de 1987, enviada ao Congresso Nacional.

Assim, com apenas um artigo enfeixando as diretrizes para elaboração, aprovação e execução do orçamento será oportuno constar; para tanto, sugerimos a seguinte redação ao citado artigo.

“Artigo — O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e demais ingressos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias à execução de todos os serviços públicos prestados pelos órgãos da administração direta ou indireta.

Parágrafo 1º — A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços existentes. Não se incluem nessa proibição:

I — a autorização, para abertura de créditos suplementares e operações de créditos por antecipação da receita, dentro do exercício.

II — A aplicação do saldo e o modo de cobrir o déficit, se houve.

Parágrafo 2º — A inclusão no orçamento anual, da despesa e receita dos órgãos da administração indireta será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão dos seus recursos, nos termos da legislação específica.

Parágrafo 3º — É da competência do Poder Executivo a iniciativa de leis orçamentárias e das que abrem créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

Parágrafo 4º — O Poder Legislativo poderá apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária, desde que não ocorra aumento da despesa global proposta.

Parágrafo 5º — É vedada a

vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinação do órgão, fundo ou despesa.

Parágrafo 6º — 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.”

Confortando-se nossa proposta com o texto vigente e o anteprojeto referido verifica-se que apenas os artigos 64, 65, 67 e o parágrafo único do artigo 60, da Constituição de 1969, não foram adotadas pela Comissão Provisória que, por seu turno, introduziu ao texto, como inovação, os artigos 197 e 198, além de ampliar a redação do artigo 60 (artigo 193 do anteprojeto) e do artigo 69 (artigo 196 do anteprojeto).

Em contraproposta, a nossa sugestão mantém, em um artigo apenas, os artigos 60, 62, 65, 66, da Constituição de 1969, eliminando-se os demais, por considerá-los matéria de legislação ordinária, diga-se de passagem, na Constituição de 1967, com as alterações produzidas em 1969, aproveitaram-se vários artigos da lei número 4.320, de 17 de março de 1964 (estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal), concluindo-se que os dispositivos não considerados, podem e devem ser remetidos à legislação complementar.

Para melhor entendimento comentamos em seguida os artigos da Constituição de 1969 que não incluímos no texto proposto.

1 — O parágrafo único, do artigo 60, o parágrafo terceiro, do artigo 62 e o artigo 63 referem-se às despesas de capital e aos orçamentos plurianuais de investimentos que na prática não atingiram os objetivos previstos,

como obras iniciadas e não terminadas.

Em nossa opinião os Planos Nacionais de Desenvolvimento são mais apropriados, inserindo-se no orçamento anual, as despesas a serem alocadas para atendimento do PND.

2 — O artigo 64 dispõe que “lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal, da União, dos Estados e dos Municípios”. Entretanto, em que pese ser uma norma constitucional, nenhum limite até hoje foi fixado. Além disso, seria preciso também limitar as despesas com serviços de terceiros. A atual administração mediante expedição de decretos restringiu as despesas de pessoal e de serviços de terceiros (vide decretos números 92.005, 92.006 e 92.007, todos de 28 de novembro de 1985, e números 91.403 e 91.404, ambos de 5 de julho de 1985).

3 — As disposições dos parágrafos primeiro, segundo, terceiro e quarto do artigo 66 já estariam atendidas no capítulo “do Poder Legislativo” e nos regimentos internos das respectivas casas.

4 — Quanto à distribuição do numerário correspondente às dotações destinadas aos poderes Legislativo e Judiciário, no início de cada trimestre em quotas estabelecidas na programação financeira do Tesouro Nacional, previsto no artigo 68, como se verifica, é matéria estrita ao caixa, portanto, quando muito deveria constar apenas na lei orçamentária que fixará a despesa.

5 — Finalmente, a regra estabelecida no artigo 69, deve ser abolida do texto constitucional, o resgate de títulos do Tesouro Nacional e a amortização de empréstimos internos serão atendidos pelo orçamento anual, como serviço da dívida, o produto da colocação de títulos do Tesouro Nacional estará constando na receita orçamentária como “demais ingressos”.

ANTÔNIO FAZZANI BINA, 48, é economista e secretário-geral-adjunto da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Sepplan).

ANC 88

Pasta Novembro/86

026