

Os orçamentos na nova Constituição

ROBERTO BOCACCIO PISCITELLI

Universidade de Brasília

A obrigatoriedade do orçamento, na Constituição anterior, correspondem agora o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos (anuais) propriamente ditos. Todas essas leis são de iniciativa do Executivo, de competência do Congresso Nacional e sujeitas a sanção do Presidente da República.

O plano plurianual é uma novidade como instituto legal. No que diz respeito às despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como às relativas a programas de duração continuada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública deverão ser evidenciados de forma regionalizada. Ao plano plurianual deverão compatibilizar-se os planos e programas regionais e setoriais, também sujeitos à apreciação do Congresso Nacional.

Deixa de ser obrigatório o orçamento plurianual de investimentos, mas supõe-se que ele possa ser utilizado para materializar — definir metas mais precisas, estimar valores — o plano, inclusive pela necessidade de acompanhamento e avaliação dos programas que ultrapassam o exercício.

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) é a maior novidade, estando a primeira — para 1990 — em vias de aprovação. Seu alcance é restrito ao exercício financeiro cujo orçamento segue a orientação da LDO. Além de conter as metas e prioridades da Administração Pública Federal, compreende as despesas de capital, as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O orçamento anual se subdivide em três:

— fiscal, obedecendo-se aos princípios da unidade e especialmente da universalidade. Inclui todos os Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações (públicas) instituídas e mantidas pelo poder público. Compreende inclusive as operações de crédito;

— de investimento das empresas estatais, incluindo as despesas de capital (não as de custeio) das empresas sob controle direto ou indireto da União. Vale lembrar que, na sistemática anterior, as estatais tinham sua programação aprovada pela SEST, apenas no âmbito do Executivo, figurando no antigo orçamento fiscal restrito tão-somente as transferências que lhes eram efetuadas, em valores globais (por exemplo, para aumento de capital, adiantamentos etc.), à conta de recursos do Tesouro. Este orçamento não tratará das aplicações das agências financeiras oficiais de fomento;

— da seguridade social, abrangendo todos os seus órgãos e entidades a ela vinculados, inclusive fundos e fundações. Compreende, pois, também, a aplicação dos princípios da unidade e da universalidade, sendo de notar que, na sistemática anterior, as entidades integrantes do sistema (que inclui as áreas de previdência, saúde e saneamento e assistência social) submetiam suas programações tão-somente à SEST, figurando no antigo orçamento fiscal restrito basicamente as despesas de custeio efetuadas pelos órgãos mantidos com recursos do Tesouro.

A exemplo do plano plurianual, com o qual deverá compatibilizar-se, a lei orçamentária (orçamentos fiscal e investimentos) deverá vir acompanhada da indicação da região ou das regiões macroeconômicas beneficiadas pelos projetos. A finalidade é a de redução das desigualdades interregionais, e o critério a ser levado em conta é o populacional, tomando-se por base a situação do biênio 1986/7. Seu cumprimento se dará de forma progressiva, e é bom que se diga que:

1 — a aplicação dos recursos se refere naturalmente a *projetos* e não a *atividades* (orçamento fiscal) e aos investimentos (despesas de capital, no orçamento das estatais);

2 — o § 1.º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias exclui várias despesas para efeitos de aplicação do critério; e

3 — a distribuição dos recursos se fará proporcionalmente à população, não havendo menção expressa ou recomendação específica no sentido de equalização da renda *per capita*;

4 — a aplicação do critério para as empresas estatais foi muito criticada por alguns segmentos, pois a finalidade da atuação do Estado através de suas empresas — salvo casos especiais, como, por exemplo, o de uma agência de desenvolvimento regional — é o de reduzir desigualdades e sim o de promover o desenvolvimento de um setor de atividade. Aliás, a Constituição anterior era bem mais genérica; previa, apenas, no orçamento plurianual de investimento, a consignação de dotações para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas no País.

Também deverá acompanhar a lei orçamentária um outro demonstrativo regionalizado; o do efeito sobre as receitas e despesas, de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Trata-se de salutar inovação; além da mensuração das renúncias, ter-se-á o seu efeito ao nível regional, o que — entendemos — deverá ser conjuntamente considerado com a alocação de recursos referida anteriormente, sobretudo pelo vulto que hoje apresenta no Brasil (1).

(1) Só os incentivos fiscais federais, segundo estimativa recente da Receita Federal para 1989, representam 1,61% do PIB e 22,43% da receita tributária. A maioria desses incentivos tem prazo indeterminado, e muitos percentuais devem estar subestimados, pois — em inúmeros casos — o montante da renúncia não pode ser identificado. Citado por PISCITELLI, Roberto B. "O Sistema Tributário na Nova Constituição", 2ª ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1989.

Dando-se ênfase igualmente à questão do acompanhamento, geralmente tão negligenciada, previu-se a obrigatoriedade de publicação, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, de um relatório resumido da execução orçamentária. Os dois primeiros — anexos a este trabalho — já foram publicados e estão muito aquém do desejável; não são analíticos e limitam-se a evidenciar os percentuais de realização da receita prevista e da despesa autorizada. Neste sentido, o substitutivo do Deputado José Serra, ao projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1990, prevê a demonstração, por categoria de programação de cada órgão, fundo ou entidade (dos orçamentos fiscal e da seguridade), das despesas realizadas com diárias, passagens, locação de mão-de-obra, consultoria e publicidade e propaganda.

Uma nova lei complementar deverá substituir a atual Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. A ela caberá dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da LDO e da lei orçamentária anual, bem como estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, além de condições para a instituição e funcionamento de fundos.

A propósito dos fundos, os existentes na data da promulgação da Constituição — 5 de outubro de 1988 — extinguir-se-ão se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos. Excetuam-se os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional. É bom lembrar que os órgãos autônomos, de um modo geral, dependem essencialmente dos fundos.

Até a entrada em vigor da nova lei, serão observadas as normas a seguir descritas.

1.^a O plano plurianual terá vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente; seu encaminhamento se dará até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e será devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Isto significa que 1990 será o ano de elaboração do primeiro plano; com mandatos presidenciais quinquenais e legislativos quadrienais, de cinco em cinco legislaturas o Congresso (pelo menos os deputados) não terão a oportunidade de examinar e aprovar um plano. Aliás, a diferença na duração dos mandatos cria situações inconvenientes, como a da aprovação de um plano no último ano de uma legislatura. Quanto à elaboração no primeiro exercício do mandato presidencial, o texto constitucional parece estar muito adequado e coerente, tendo em vista a natureza do presidencialismo. Por outro lado, o primeiro ano de qualquer mandato, na prática, só pode ser cumprido dentro de uma programação anteriormente estabelecida. Quando as instituições têm estabilidade, razoável continuidade e credibilidade, essa prática é adequada.

2.^a O projeto de LDO será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro — isto é, 15 de abril, pela sistemática adotada no Brasil — e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa — isto é, 30 de junho, pela nossa

sistemática — não podendo o Congresso entrar de recesso antes de sua aprovação. Está em consonância com o calendário do orçamento.

3.^a O projeto de lei orçamentária continuará sendo encaminhado até o encerramento da sessão legislativa, que se prolongará até quatro meses antes do encerramento do exercício — isto é, 31 de agosto — e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, que se prolongará até deliberação do Congresso Nacional. Aqui também fica evidente o fortalecimento das prerrogativas do legislativo, pois, pela Constituição anterior, a não-devolução até 30 de novembro para sanção implicava em sua promulgação como lei. Se, entretanto, o Legislativo não receber a proposta no prazo constitucional, será considerada como proposta a lei orçamentária vigente no próprio exercício (2).

Em 1989, tivemos uma experiência sui-generis, com o impasse surgido entre o Legislativo e o Executivo. O Congresso aprovou a lei (com alterações em relação ao projeto do Executivo) em meados de dezembro de 1988. O Presidente da República sancionou-a (Lei n.º 7.715, de 3 de janeiro de 1989), com vetos. Segundo a atual Constituição — Parágrafo 4.º do art. 66 — “O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto”. O acordo só foi obtido através da Lei n.º 7.742, de 20 de março de 1989, data até a qual não se sabia sobre o orçamento a ser executado. É bom lembrar que — após a lei — cabe ao Executivo, através de decreto, abrir os créditos correspondentes.

Incumbe a uma Comissão Mista de Senadores e Deputados examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei referentes:

- ao plano plurianual;
- aos planos e programas regionais e setoriais;
- à lei de diretrizes orçamentárias;
- ao orçamento anual e aos créditos adicionais.

Essa Comissão, que agora é permanente e teve suas competências consideravelmente ampliadas, como se pode constatar, por exemplo, no art. 72 e seus parágrafos, deve também:

— examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República; e

— exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, incumbência que constitui um dos grandes desafios da nova atuação do Legislativo.

(2) Ver, a propósito, PISCITELLI, Roberto B. e outros. “Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira federal”. S. Paulo, Atlas, 1987.

A apresentação de emendas ficou mais flexível, embora a Comissão Mista de Orçamento ainda tenha amplos poderes. Na atual sistemática, embora a apresentação de emendas continue limitando-se ao âmbito da Comissão Mista, serão também votadas pelo Plenário das duas Casas. Anteriormente, o pronunciamento da Comissão era conclusivo e final, exceto na hipótese de um terço dos membros da Câmara e mais um terço dos do Senado requererem a votação em Plenário da emenda aprovada ou rejeitada na Comissão.

O objetivo das emendas também ficou muito mais flexível. Na vigência da Constituição anterior, praticamente ao Congresso não cabia outra alternativa senão aprovar ou rejeitar o projeto em sua totalidade⁽³⁾. Não se podia propor aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que visasse a modificar-lhe o montante, natureza ou objetivo. Atualmente, requer-se que as emendas:

— ao projeto de LDO não sejam incompatíveis com o plano plurianual;

— as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem não sejam incompatíveis com o plano plurianual e com a LDO;

— indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, não se admitindo emendas que incidam sobre dotações para pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais (Estados, DF e Municípios);

— se relacionem com a correção de erros ou omissões e com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Antes, o Presidente poderia propor modificação do projeto de lei orçamentária enquanto não estivesse concluída a votação da parte cuja alteração estivesse sendo proposta. Agora, isso só pode ser feito enquanto não iniciada a votação, na Comissão Mista, da parte cuja alteração é proposta. Para o orçamento de 1989, aliás, as sucessivas substituições de propostas por parte do Executivo levaram o Senador Almir Gabriel, relator do projeto, a propor o início imediato do processo de votação, sem o que seria *inviável examinar a proposta orçamentária de forma razoavelmente integrada*.

Faremos referência, finalmente, às vedações mais importantes que foram estabelecidas para disciplinar a execução orçamentária num contexto de maior participação do Poder Legislativo.

Assim, não podem ser iniciados programas ou projetos (a denominação parece inadequada, pois programas compreendem atividades e pro-

(3) PISCITELLI, Roberto B. "O Processo de Elaboração e Execução Orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades". In: *Revista de Economia Política*, vol. 8, nº 3, julho-setembro/1988.

jetos) não incluídos na lei orçamentária anual. No mesmo sentido, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual (antes, orçamento plurianual de investimentos), ou sem lei que autorize a inclusão. Esta última exigência, que não é nova, tem de ser apenas cumprida, de modo a acabar-se com o vício de iniciar tudo e não concluir nada, transferindo-se invariavelmente as responsabilidades para o futuro. A consequência desta prática tem sido geralmente a de se perderem todos os recursos aplicados e — conforme o caso — começar tudo outra vez.

Também não poderão ser realizadas operações de crédito além do montante das despesas de capital, admitindo-se as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Legislativo por maioria absoluta. Entretanto, o art. 37 do ADCT prevê um prazo de cinco anos para adaptação a esse dispositivo, reduzindo-se o excesso a base de, pelo menos, um quinto por ano.

Ultimamente, aliás, já se vem tentando conter o crescimento da dívida, limitando-se a emissão de novos títulos ao seu serviço, isto é, à amortização e encargos (Plano Verão). E o substitutivo a LDO limita referida emissão ao serviço da dívida, mais:

— a parcela do programa de reforma agrária financiada pela emissão de títulos da dívida agrária;

— os investimentos prioritários, não excedendo o montante equivalente a 10% da receita tributária;

— ao excesso eventual das despesas sobre as receitas *durante o exercício* (supõe-se, pela insuficiência transitória de caixa); e

— o aumento de capital das empresas controladas pela União (podendo, neste caso, ser emitidos títulos com cláusula de inalienabilidade até seu vencimento, para venda junto a essas empresas).

Está, enfim, vedada 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.

Como se poderá constatar, além das prerrogativas consideráveis do Legislativo, que apenas não participa da etapa de elaboração, conjuntamente com o Executivo, dispõe-se de melhores meios para acompanhar, fiscalizar e impedir a realização de despesas que não atendam ao interesse da sociedade; ter-se-ão sobretudo condições muito mais adequadas para estabelecer uma programação coerente a longo prazo, com mecanismos disciplinadores que refrearão inclusive tendências dispersivas e personalistas, que poderiam manifestar-se no Parlamento, durante o processo de discussão e aprovação do plano plurianual, da LDO e do orçamento anual.