

# O CICLO ORÇAMENTÁRIO: UMA REAVALIAÇÃO A LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Osvaldo Maldonado Sanches\*

## 1. O CICLO ORÇAMENTÁRIO - VISÃO TEÓRICO-DOUTRINÁRIA

Como ensina Orin Cope, "*o ciclo orçamentário pode ser definido como uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas*"<sup>1</sup>. Constitui, portanto, a articulação de um conjunto de processos, dotados de características próprias, que se sucedem ao longo do tempo e se realimentam cada vez que estes são novamente implementados.

Esse processo articulado ou ciclo orçamentário, resulta da singular natureza do orçamento, que, desde a sua mais remota origem -- verificada no final da primeira metade deste milênio --, tem sido entendido como um instrumento político, por estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de "checks and balances" constituído pela sociedade para controlar o exercício do Poder que esta defere ao Estado.

Em sua condição de instrumento político, assinala o Professor Jesse Burkhead, "*o orçamento se desenvolveu como instrumento de controle democrático sobre o Executivo. O poder financeiro veio fixar-se no Legislativo, com o fim de impedir que o Executivo viesse a instituir impostos arbitrariamente*".<sup>2</sup> A partir desta base é que as suas funções foram sendo gradativamente ampliadas, com vistas a assegurar que os recursos fossem aplicados segundo um conjunto de princípios orientados para a boa gestão da coisa pública. É por essa razão que várias das etapas do ciclo orçamentário envolvem a ampla participação das esferas decisórias mais elevadas do Estado e tendem a se processar sob a atenta vigilância das instituições da sociedade.

Todas as demais instrumentalidades do orçamento (de instrumento de planejamento e programação, de gerência e administração, de contabilidade e administração financeira, e de controle e avaliação), frequentemente apresentadas como evidências de sua evolução em contraste com a visão tradicional, são, na realidade, desdobramentos orientados para a alavancagem de sua condição de instrumento político, na caracterização mais ampla que lhe dá a presente abordagem.

Contudo, a amplitude com que tais instrumentalidades são efetivamente utilizados depende, naturalmente, do sistema de Governo do Estado, da cultura administrativa vigente e da estrutura institucional do setor público. Assim, num Estado como a França -- parlamentarista e dotado de uma estrutura de administração pública consolidada -- todas as instrumentalidades do orçamento estarão mais presentes do que num país como os Estados Unidos, onde existe uma certa suspeição ideológica em relação ao planejamento do Estado e uma forte orientação para o exercício de estreito controle sobre a execução do orçamento na forma deliberada pelo Poder Legislativo.<sup>3</sup>

Voltando ao Ciclo Orçamentário, cabe salientar que a literatura especializada<sup>4</sup> apresenta-o, em geral, como compreendendo um conjunto de quatro grandes fases, cuja

materialização se estende por um período de vários anos, quais sejam: a) elaboração e apresentação; b) autorização Legislativa; c) programação e execução; d) avaliação e controle.

A primeira destas, a cargo do Poder Executivo, envolve, além das tarefas relacionadas à estimativa da receita, um conjunto de atividades, normalmente referidas como formulação do programa de trabalho -- que compreende o diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas, a tomada de decisões, a fixação de metas e a definição de custos --; a compatibilização das propostas à luz das prioridades estabelecidas e dos recursos disponíveis; e a montagem da proposta a ser submetida à apreciação do Legislativo.

A segunda fase, compreende a tramitação da proposta de orçamento no Poder Legislativo, onde as estimativas de receita são revistas, as alternativas são reavaliadas, os programas de trabalho são modificados através de emendas e os parâmetros de execução (inclusive os necessários a uma certa flexibilidade) são formalmente estabelecidos.

Na terceira fase, o orçamento é programado, isto é, são definidos os cronogramas de desembolso -- ajustando o fluxo de dispêndios às sazonalidades da arrecadação --, executado, acompanhado e parcialmente avaliado, sobretudo por intermédio dos mecanismos e entidades de controle interno e das inspeções realizadas pelos órgãos de controle externo, notadamente pelos Tribunais de Contas.

Finalmente, na fase de avaliação e controle, parte da qual ocorre concomitante-mente com a de execução, são produzidos os balanços – segundo as normas legais pertinentes à matéria –, estes são apreciados e auditados pelo órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunal de Contas e Assessorias Especializadas) e as contas julgadas pelo Parlamento. Integram também esta fase, as avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação dos processos de planejamento e de programação.

Num contexto de maturidade institucional, onde preocupações com eficácia, racionalidade e produtividade são componentes naturais, o ciclo relativo ao Orçamento de 1992 assumiria a seguinte configuração:

- a) no início de 1991 teria sido definida a parte da programação a executar no ano seguinte, as metas e as prioridades;
- b) no segundo e terceiro trimestres de 1991 a proposta de orçamento para 1992 teria sido elaborada, pelo Executivo, e enviada à deliberação do Congresso;
- c) no quarto trimestre de 1991 a proposta orçamentária teria sido discutida, ajustada e aprovada pelo Poder Legislativo;
- d) em 1992 o orçamento teria sido programado e executado pelo Governo e avaliado parcialmente pelo Poder Legislativo;
- e) no decorrer de 1993 a execução orçamentária teria sido apreciada e julgada pelo Poder Legislativo, depois de tecnicamente avaliada pelos seus órgãos auxiliares

Isso significa que o ciclo orçamentário, em sua forma tradicional, tem duração de aproximadamente três anos, podendo, sob certas circunstâncias, ser um pouco maior se admitida a hipótese de que o julgamento pelo Poder Legislativo ocorra apenas no ano seguinte ao de sua apreciação técnico-legal pela Corte de Contas.

## 2. O CICLO ORÇAMENTÁRIO NA PERSPECTIVA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 introduziu uma série de mudanças significativas no campo da orçamentação pública. Dentre estas, importa salientar, por sua relação com o tema em apreciação: a obrigatoriedade do planejamento de médio prazo (dado o caráter imperativo da norma que institui o Plano Plurianual -- PPA); o envolvimento do Legislativo na fixação de metas e prioridades para a administração pública e na formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos (dado o conteúdo dado à Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO); e o desdobramento da Lei Orçamentária Anual (LOA) em três orçamentos distintos (Fiscal, de Investimentos de Estatais e da Seguridade Social).<sup>5</sup>

Na entanto, no plano prático, a vontade da Constituinte tem sofrido uma série de percalços. O primeiro deles é caracterizado pela precária separação entre Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social, parte pelo descompasso entre os preceitos constitucionais e as normas legais vigentes, parte por problemas ainda não resolvidos no plano técnico e, sobretudo, em razão das conveniências do caixa do Tesouro. O segundo, é caracterizado pela inobservância a determinações constitucionais, como aquelas constantes do art. 204 da Lei Maior e no art. 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O terceiro, por se ter avançado tão pouco na articulação de procedimentos orientados para a alocação de recursos com a finalidade de reduzir as desigualdades inter-regionais. Finalmente, o fato de ainda não ter sido produzida a lei complementar<sup>6</sup> que deverá substituir a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 -- que não obstante seus méritos apresenta grandes lacunas em relação à ordem constitucional vigente -- gera incertezas não apenas na esfera federal, mas também na dos Estados e Municípios.

Do ponto de vista das normas de organização e execução dos orçamentos, a serem equacionadas por intermédio da lei complementar referenciada na Constituição, a questão mais urgente é a do orçamento de investimentos das empresas sob o controle do setor público, devido a absoluta inadequação das normas da Lei nº 4.320/64 para disciplinar a sua elaboração e, sobretudo, a sua execução.

Mas, o principal problema com que todos se defrontam hoje, seja no Legislativo, seja no Executivo, é o do caráter ainda recente das modificações introduzidas pela Constituição, cuja não regulamentação amplifica o espaço para divergências, gera incertezas – nos planos técnico, legal e político – e retarda a articulação do instrumental metodológico apropriado. Na esfera federal, em que se acha tramitando o sexto orçamento (1995) sujeito ao modelo delineado pela Lei Maior, não obstante os avanços obtidos, existem ainda uma série de questões a serem equacionadas. Apesar de terem se passado dois anos, continua plenamente válida a observação feita pelo Senador MÁRCIO LACERDA em seu parecer relativo à LDO de 1993, qual seja:

*"Nestes quatro anos de aplicação do texto constitucional tem sido possível perceber que não basta a previsão de novos instrumentos, é preciso dar-lhes operacionalidade; não basta participar da montagem do orçamento, é preciso que este expresse a real magnitude da receita e do gasto público; não basta alocar recursos a itens programáticos, é preciso ter certeza de que depois disso eles serão executados; não basta programar, é preciso acompanhar a execução e avaliar resultados."*<sup>7</sup>

Se adicionarmos a essa problemática o elevado conjunto de discordâncias, até mesmo entre os membros dos órgãos técnicos de cada Poder, sobre a interpretação a ser dada a determinados dispositivos constitucionais, chega-se bem perto do quadro-problema com que se está convivendo e se continuará a conviver nos próximos anos.

Do ponto de vista do tema em apreciação, o que importa considerar é que as mudanças introduzidas pela Constituição, no campo da orçamentação pública, redundam em expressivas alterações no ciclo orçamentário – dadas as amarras feitas pela Constituição, em especial no art. 166, § 3º, I e § 4º --, o qual passa a desdobrar-se em oito fases, quais sejam:

- a) formulação do Planejamento Plurianual, pelo Executivo;
- b) apreciação e adequação do Plano, pelo Legislativo;
- c) proposição de metas e prioridades para a administração e da política de alocação de recursos, pelo Executivo;
- d) apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo;
- e) elaboração da proposta de orçamentos, pelo Executivo;
- f) apreciação, adequação e autorização legislativa;
- g) execução dos orçamentos aprovados;
- h) avaliação da execução e julgamento das Contas.

Tais fases, em nosso entender, são insuceptíveis da aglutinação, por possuir, cada uma delas, rito próprio, finalidade distinta e periodicidade definida. O plano plurianual, por exemplo, não pode ser aglutinado à fase de elaboração do orçamento<sup>8</sup> por constituir o instrumento superordenador daquela, como evidenciado pelo cenário institucional articulado pela Constituição de 1988, em especial pelo art. 167, § 1º, que dispõe: *"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."*

Tampouco seria válido aglutinar a elaboração do plano plurianual, de responsabilidade do Poder Executivo, com a apreciação e aprovação deste, a cargo do Legislativo, dadas as singularidades de cada um destes processos, como ficará evidenciado no decorrer desta abordagem.

Acresça-se, no que diz respeito à Lei de Diretrizes Orçamentárias, o caráter articulador desta, que constrói uma autêntica ponte programático-legal entre o planejamento de médio prazo (o PPA, nos termos do art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, cobre um período de cinco anos) e o de curto prazo, caracterizado pela orçamentação propriamente dita, como se pode depreender do vínculo articulado pelo art. 166, §§ 3º, I e 4º, da Constituição, que estabelecem: *"As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o Plano Plurianual."* e *"As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a LDO ..."*

Assim, dada a diferente natureza desta Lei, orientada para a fixação de prioridades para o gasto público e para a definição de normas orientadoras da elaboração dos orçamentos, não poderiam ser os seus processos aglutinados àqueles relativos ao plano plurianual, até pelo fato destes

possuírem diferente periodicidade, ou àqueles relativos à elaboração da Lei Orçamentária Anual, por possuir a LDO uma amplitude que transcende a esta fase do ciclo orçamentário.

### **3. FASES DO CICLO ORÇAMENTÁRIO: UMA ANÁLISE DOS SEUS PROCESSOS, CONTEÚDOS E ASPECTOS CRÍTICOS**

#### **3.1. Fase do planejamento plurianual**

Esta fase é caracterizada pela formulação da proposta do plano plurianual, cujo conteúdo, segundo o que estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição: *"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"*.

O desempenho de tal atividade, respeitados os procedimentos metodológicos geralmente aceitos para o exercício do planejamento (como processo e não como tarefa episódica), envolve a observância estrita a uma série de etapas ou processos. Tais etapas compreendem: o diagnóstico da realidade presente, o delineamento de cenários de futuro desejado, a articulação de estratégias para sua realização e das respectivas políticas de apoio, a definição de prioridades e a formulação de programas de intervenção sobre a realidade -- com vistas ao atingimento dos objetivos estabelecidos segundo a ordem de prioridade fixada e dentro dos recursos disponíveis -- e o acompanhamento da execução e avaliação de resultados. Sua implementação, como é evidente, requer que se conte com uma estrutura técnico-burocrática experiente, preparada e motivada para dar apoio aos pólos centrais de decisão do Governo. No caso do Plano Plurianual, infelizmente, não só o encadeamento tem sido sistematicamente desrespeitado, como se tem enfrentado sérios problemas na estruturação de equipes técnica maduras e suficientemente estimuladas.<sup>9</sup>

Assim, não é de estranhar que o primeiro Plano Plurianual<sup>10</sup> tenha assumido um caráter tão genérico e pouco programático, parecendo mais um discurso de campanha do que o documento indicativo (para a iniciativa privada) e normativo (para a administração pública) que deveria ser. O pior é que a proposta de sua Revisão, para o período 1993 a 1995 (Mensagem nº 2, de 1992-CN), cuja tramitação no Congresso Nacional encerrou-se em julho de 1992, corrigiu muito pouco das deficiências iniciais, embora nela se observem, avanços dignos de nota, como a referência das cinco Prioridades do Governo, o detalhamento das situações-objetivo relacionadas a cada uma destas e a indicação das ações de Governo que levarão ao equacionamento dos problemas identificados. Dentre as suas deficiências, várias das quais detalhadas adiante, a mais grave é dar-lhe um conteúdo próximo ao do primitivo Orçamento Plurianual de Investimentos, pela ênfase dada às alocações financeiras e pelo detalhamento em projetos e atividades segundo cada ano do período, ao invés de uma articulada fixação das metas de cada programa ou subprograma de Governo.<sup>11</sup>

Deve ser reconhecido, entretanto, que grande parte das dificuldades relacionadas à formulação do plano plurianual derivam da indisponibilidade da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º da Constituição. Sem esta lei não existe um referencial seguro quanto à estrutura, conteúdo e nível de detalhamento de tal peça legal, nem, tampouco, uma adequada caracterização do que se deva entender pelos "programas de duração

continuada" e pelas "despesas decorrentes das despesas de capital" referidos pelo texto constitucional como conteúdos que integram o plano plurianual.<sup>12</sup>

### **3.2. Fase de apreciação e adequação do Plano Plurianual**

Esta fase é caracterizada pelas deliberações do Poder Legislativo sobre as macro-orientações de política pública -- diretrizes, objetivos e metas -- que deverão orientar a ação da administração pública federal, num determinado período de tempo, bem como à distribuição regional da alocação de recursos para investimentos, despesas destes decorrentes e programas de duração continuada. A apreciação e adequação do plano plurianual pelo Poder Legislativo envolve um conjunto de atividades, desenvolvidas em quatro etapas bem caracterizadas, dentre as quais merecem destaque:

#### **1<sup>a</sup> Etapa - Recepção e divulgação do projeto:**

- a) recebimento da Mensagem pelo Presidente do Senado Federal, leitura em Sessão do Congresso Nacional, remessa à Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos, publicação em avulso e abertura de prazo para a formalização de emendas;
- b) designação do Relator do PPA -- de acordo com a indicação das lideranças -- e designação da respectiva assessoria.
- c) alimentação do banco de dados do PPA, a partir de arquivos em meio magnético fornecidos pelo Departamento de Planejamento da União, e geração do instrumental para que se possa trabalhar com tais dados;

#### **2<sup>a</sup> Etapa - Proposição de emendas:**

- a) revisão da metodologia à luz das diretrizes do Relator, adequação final do material para a elaboração de emendas (formulários e instruções) e sua distribuição;
- b) formalização das emendas perante a Secretaria da Comissão Mista, análise crítica destas e seu registro em bancos de dados;

#### **3<sup>a</sup> Etapa - Apreciação do projeto e emendas na Comissão Mista:**

- a) apreciação, pelo Relator, de cada dispositivo do projeto e das emendas a ele propostas, elaboração de parecer sobre cada uma destas, introdução de ajustes facultados pelas normas que regem a Comissão Mista (emendas de Relator) e elaboração do Relatório e, se for o caso, do Substitutivo;
- b) discussão do projeto e do parecer do Relator pelo Plenário da Comissão e formalização de pedidos de destaque -- emenda (acolhida ou rejeitada), parte do projeto original ou parte do substitutivo do Relator que se deseja votar em separado;
- c) decisão da Comissão Mista sobre o relatório e sobre cada destaque que tenha sido formalizado durante a etapa de discussão da matéria; elaboração do parecer da Comissão -- que pode concluir pela apresentação de Substitutivo -- e encaminhamento do texto aprovado ao Presidente do Congresso Nacional;

#### **4<sup>a</sup> Etapa - Decisão pelo Congresso Nacional:**

- a) discussão e votação do Projeto e dos destaques (pedidos por líder ou vários parlamentares) pelo Plenário do Congresso Nacional;
- b) introdução de ajustes no banco de dados e montagem do Autógrafo (designativo dado à redação final de projeto aprovado em definitivo no Congresso Nacional);
- c) remessa do Autógrafo à Chefia do Poder Executivo, para sanção, e dos arquivos em meio magnético, ao Departamento de Planejamento, para atualização do banco de dados.

Quando da apreciação da primeira revisão do Plano Plurianual (Mensagem nº 2, de 1992 - CN), em 1992, o processo de apreciação do PPA foi objeto de avanços significativos, como ficará evidenciado a seguir. Após lida em Plenário, a proposta do Poder Executivo foi remetida, em acatamento à norma constitucional, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, onde recebeu 345 emendas, das quais 70 acolhidas pelo Relator, Senador DARIO PEREIRA.<sup>13</sup> A apreciação do projeto colocou em evidência, logo de início, que a estrutura proposta pelo Executivo para o Plano Plurianual apresentava uma série de problemas e inadequações, dentre os quais, conforme salientado no Relatório submetido à apreciação da Comissão Mista, cabe destacar:

- a) incluir nos anexos da Lei do Plano Plurianual conteúdos típicos da Mensagem de seu encaminhamento, por constituiram a explicitação do cenário de referência e justificativas das propostas consubstanciadas no documento, tais como: "Introdução", "Desafios e Potencialidades do Brasil", "Premissas do Plano Plurianual", etc.;
- b) apresentar um detalhamento excessivo, referenciando cerca de 900 projetos como prioritários e detalhando suas metas e recursos ano a ano, fato que de um lado enfraquece a indicação de prioridades e de outro limita a flexibilidade de que deve dispor o Parlamento para realizar alocações específicas durante a tramitação da lei orçamentária anual;
- c) consagrar a regra de revisão anual do Plano Plurianual, o que teria como efeitos negativos: absorver grande parte da capacidade de trabalho do Parlamento, tumultuar a apreciação da LDO para o exercício seguinte (por tramitar simultaneamente a esta), e gerar incertezas para os agentes econômicos e para a própria administração pública;
- d) omitir referências a três áreas de evidente prioridade para o País, quais sejam as de saúde, de irrigação e de repressão ao tráfico e à difusão do uso de drogas;
- e) apresentar a programação de investimentos e das demais despesas vinculada aos órgãos orçamentários, ao invés de fazê-lo por categorias programáticas.

A Relatoria, em sua articulação com as lideranças partidárias, atuou sobre tais inadequações, produzindo um Substitutivo que representou um avanço bastante grande em relação à proposta original, especialmente por sinalizar como se deve entender a norma constitucional relativa ao Plano Plurianual e por fixar as bases para a normatização do processo. Dentre as modificações realizadas, merecem destaque:

- a) excluir do texto da Lei do Plano Plurianual, reposicionando-os como parte de um anexo informativo, os conteúdos explicitadores do diagnóstico, do delineamento do cenário futuro e das justificativas das escolhas realizadas, por entendê-los mais pertinentes à mensagem de encaminhamento;
- b) retirar do texto da lei a norma que obrigava à revisão anual do Plano, por entender que sua manutenção desarticularia o caráter de instrumento de planejamento de médio prazo pretendido pela

Constituinte, enfraqueceria a sua condição de documento sistematizador das políticas públicas e inibiria o acompanhamento de sua execução;

c) suprimir a vinculação das despesas programadas a órgãos orçamentários, preferindo a sua sistematização por funções, programas e subprogramas, por entender que as ações de governo devem ser programadas em função dos resultados esperados, independentemente dos órgãos que as executem;

d) consolidar as aplicações programadas no período, por entender que a sua fixação em base anual deixaria margens demasiado estreitas para a efetivação de alocações específicas quando da tramitação da lei orçamentária anual;

e) reduzir o número de projetos prioritários (passando de cerca de 900 para pouco mais de 300), por entender que a proposta do Poder Executivo desagregou excessivamente a ação do Governo, em verdadeira antecipação do conteúdo da lei orçamentária anual, o que desvirtuaria a finalidade do PPA;

f) incluir dispositivo, no texto da Lei, tornando obrigatória a remessa anual, ao Congresso Nacional, de avaliação da execução do plano plurianual no exercício anterior.

Além disso, foram incluídas entre as prioridades do Governo as áreas de saúde e de apoio à criança carente, com a consequente adição dos projetos prioritários correspondentes, bem como, no âmbito das ações setoriais, foram ressaltadas as ênfase^s atribuídas aos projetos de irrigação, de ampliação da oferta de recursos hídricos e de prevenção ao uso de drogas e combate ao narcotráfico. Ações dessa natureza consolidam a premissa doutrinária da relevância da interferência do Congresso no planejamento das ações, na formulação de políticas públicas e na alocação de recursos.

### **3.3. Fase de proposição de metas e prioridades e de formulação de políticas de alocação de recursos**

Esta fase é materializada pela elaboração da proposta de LDO, pelo Poder Executivo, a qual, nos termos do que estabelece o art. 165, § 2º, da Constituição Federal: *"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"*. Além dessas finalidades, dado não ter sido ainda produzida a lei complementar a que se refere a Constituição (art. 165, § 9º), a LDO tem abrangido também normas sobre a organização dos orçamentos e sobre a execução orçamentária normal ou antecipada (adiante caracterizada).

No que diz respeito a este instrumento decisório cabe salientar que as propostas do Poder Executivo tem melhorado ano a ano, edificando sobre os aprimoramentos introduzidos pelo Congresso Nacional na LDO do exercício anterior. Nesse particular a proposta de LDO para 1993 apresenta uma estrutura e articulação de conteúdos bem melhor que as anteriores, organizando-se em capítulos que guardam uma mais estreita relação com o preceito constitucional, situação que se manteve nos projetos relativos a 1994 e 1995, com a diferença de que a partir de 1994 a LDO passou a incluir um capítulo adicional, relativo às disposições supletivas sobre a execução orçamentária, ou seja:

- a) Das Prioridades e Metas da Administração Pública Federal;
- b) Da Organização e Estrutura dos Orçamentos;
- c) Das Diretrizes para os Orçamentos da União e suas Alterações;
- d) Das Disposições Relativas às Despesas com Pessoal;
- e) Da Política de Aplicação das Agências Oficiais de Fomento;
- f) Das Disposições sobre Alterações na Legislação Tributária;
- g) Das Disposições de Caráter Supletivo sobre a Execução dos Orçamentos;
- g) Das Demais Disposições; e
- h) Anexo de Detalhamento das Metas Programáticas.

Em termos de conteúdo, as Propostas de LDO do Poder Executivo, como seria natural esperar, têm, por um lado, buscado assegurar o máximo de flexibilidade para a execução dos orçamentos -- inclusive pela garantia da autorização para a abertura de créditos suplementares e para a imposição de contingenciamentos -- e, por outro, restringir, tanto quanto possível, a introdução de emendas pelo Congresso Nacional.

Dentre as deficiências constatadas em tais proposições devem ser assinaladas: a inclusão de preceitos estranhos aos fins da LDO -- como aqueles que definem normas sobre preços de produtos adquiridos para revenda (art. 36 da LDO/93) ou antecipam conteúdos típicos da lei orçamentária anual (arts. 54 e 58 da LDO/93) -- e a deficiente caracterização das prioridades da administração pública federal -- conteúdo exigido pelo art. 165, § 2º da Constituição -- dado o caráter genérico com a maior parte destas foi referenciada no anexo de metas programáticas. No projeto de LDO para 1995 o descaso com essa caracterização de prioridades foi ainda maior, tendo o Poder Executivo, simplesmente, deixado de enumerar as metas programáticas, tendo estas de serem recompostas por iniciativa do Poder Legislativo.

### **3.4. Fase de apreciação e adequação da LDO**

A fase de apreciação e adequação da LDO é caracterizada pela atuação do Congresso Nacional no detalhamento das políticas públicas fixadas no Plano Plurianual para fins de implementação no curto prazo. Por intermédio desta atuação o Parlamento testa a consistência das propostas do Poder Executivo quanto a sua oportunidade e adequação -- dado que a natureza dos seus processos possibilita a que os conflitos de interesse sejam resolvidos de modo relativamente pacífico -- e assegura o acatamento aos planos estabelecidos. Além disso, como assinalado a pouco, se utiliza deste instrumento para definir a forma e o conteúdo dos orçamentos e para fixar normas básicas de execução.

O desenvolvimento desta fase se processa segundo as mesmas etapas básicas referenciadas na apreciação do plano plurianual e envolve, com alterações mínimas, as mesmas atividades. A diferença mais perceptível, certamente decorrente da maior familiaridade que os parlamentares possuem com este instrumento legal e da consciência das suas repercuções sobre a lei orçamentária anual, é a intensidade da participação, bem mais ampla na LDO do que no PPA. Por exemplo, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1993 (Mensagem nº 34, de 1992, CN) recebeu 908 emendas<sup>14</sup>, das quais 404 acolhidas pelo Relator, Senador MÁRCIO LACERDA. O Projeto de LDO para 1995 (Mensagem nº 101, de 1994, CN), por sua vez, recebeu 432 emendas, das quais 347 acolhida pelo Relator, Deputado JOÃO ALMEIDA.<sup>15</sup>

Tendo em vista os problemas detectados nos Projetos de LDO enviados pelo Governo, especialmente a inclusão de normas que comprometem prerrogativas do Poder Legislativo e a supressão de dispositivos incorporados pelo Congresso Nacional nas Leis da espécie que tramitaram nos últimos exercícios, tem sido definidas, pelos Relatores com o respaldo dos membros da Comissão Mista, orientações destinadas a parametrar a análise de cada dispositivo dos Projetos da LDO e das emendas a ele propostas, tais como:

- a) não acolher normas que limitem a flexibilidade do Congresso Nacional na apreciação da Lei Orçamentária Anual, dado que nossa Instituição deve ter a sua liberdade de atuação limitada tão somente pelas normas constitucionais, não permitindo a exclusão ou a relativização de dispositivos incluídos pelo Parlamento nos anos anteriores;
- b) não incluir na LDO normas que sejam pertinentes ao PPA ou à LOA, dado que cada um destes instrumentos possui finalidades bem definidas, ou seja, o Plurianual define o cenário, a LDO orienta o processo de orçamentação e fixa a política de gasto do Governo e a Lei Orçamentária realiza as alocações específicas;
- c) não incluir na Lei de Diretrizes Orçamentárias normas que modifiquem Leis Específicas que regulem de forma articulada uma área de atividade ou situação (Lei de Custo e Benefício, Lei das Sociedades Anônimas, etc.) quer por não ser este o objeto da LDO, quer por ser ela uma lei de duração efêmera;
- d) não repetir normas constantes da Constituição Federal ou de leis específicas, primeiro por não ser de boa técnica legislativa, segundo por não possuir nenhum alcance prático, dado que não é a repetição do texto que conduz à sua observância;
- e) acolher normas e procedimentos que conduzam a uma mais efetiva separação entre o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social, quer por entendê-lo como sendo isto o que pretendeu a Assembléia Constituinte, quer pela convicção de sua conveniência para uma maior controle sobre ambos orçamentos;
- f) acolher normas e ajustes que retirem da Lei Orçamentária detalhes acessórios que apenas retardam a montagem do Autógrafo e que, por consequência, causam atraso no início da execução orçamentária, com graves prejuízos para toda a sociedade;
- g) acolher normas e procedimentos que conduzam à simplificação das liberações de recursos para os municípios, especialmente nos casos em que estes se achem nominalmente identificados;
- h) acolher normas que articulem procedimentos capazes de assegurar uma mais equilibrada execução da programação contida no orçamento, dado que num contexto inflacionário as unidades que executam seu programa mais cedo são fortemente beneficiadas;
- i) acolher proposições orientadas para a obtenção de informações adicionais que auxiliem na análise mais aprofundada da programação governamental ou no acompanhamento posterior da execução orçamentária, resistindo porém a exigências de demonstrativos de produção inviável no tempo que medeia a aprovação da LDO e o encaminhamento do projeto de Lei Orçamentária ao Congresso Nacional;
- j) não admitir normas que transfiram, total ou parcialmente, para outros polos as decisões e atribuições que competem aos órgãos do Congresso Nacional.

Durante a apreciação no Plenário da Comissão Mista as modificações assentadas em tais pressupostos tem sido geralmente acolhidas. Além disso, por força dos entendimentos realizados

nas etapas preliminares de apreciação do Relatório, este tem se tornado cada vez mais denso em termos de recomendações sobre providências a implementar no futuro de curto prazo, com vistas ao aprimoramento da formulação, acompanhamento e avaliação do Orçamento. Nesse sentido o Parecer do Relator da LDO para 1995, Deputado JOÃO ALMEIDA<sup>15</sup>, articula as seguintes propostas:

- a) separação dos orçamentos fiscal e da seguridade social em documentos distintos, com precisa definição de receitas, despesas e fontes de financiamento de cada orçamento, com clara separação da programação de um e de outro, e com regime diferenciado de caixa;
- b) limitação ao grau de discricionariedade com que conta atualmente o Poder Executivo para implementar, seletivamente, a programação incluída no Orçamento;
- c) reorientação do entendimento dado ao art. 167, § 3º da Constituição, gerador de uma inócuia e vasta produção de medidas provisórias, para o seu sentido mais lógico, ou seja, de que tal dispositivo não pretende que os créditos extraordinários sejam abertos por medida provisória, mas sim, que o Congresso Nacional seja convocado no prazo de cinco dias se a abertura do crédito -- na forma do art. 44 da Lei nº 4.320/64 -- se der durante o recesso parlamentar;
- d) limitação ao emprego de medidas provisórias, sobretudo em matéria orçamentária, pelo efeito pernicioso e desarticulador desse instrumento sobre normas como a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Plano Plurianual;
- e) revisão da norma constitucional que autoriza o Poder Executivo a encaminhar mensagens modificativas do orçamento (Art. 166, § 5º), cujo emprego tem se tornado abusivo e fragrantemente orientado para tumultuar a apreciação das matérias orçamentárias pelo Congresso Nacional, de preferência suprimindo-a do texto constitucional;
- f) redefinição da divisão de responsabilidades entre a União, Estados e Municípios, sem o que é impossível dar sistematicidade à programação orçamentária.

Com relação a questões como essas, acha-se assinalado no Parecer supra: *"É urgente que se equacionem tais problemas, pelos prejuízos que acarretam ao Erário, pelo desgaste que trazem à imagem do Legislativo e pelo desserviço que representam aos interesses da população e das suas instituições. Nesse sentido, além das providências normativas, será necessário revitalizar as funções de planejamento no âmbito do Estado – reinstitucionalizando sistemas se for o caso --, a fim de assegurar que as alocações sejam realizadas com melhor fundamentação programática, e aparelhar o Congresso Nacional para o sistemático acompanhamento da execução dos planos e orçamentos, quer no caso de empreendimentos levados a efeito por unidades da administração federal, quer daqueles implementados por Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios com recursos dos orçamentos federais."* Acreditamos que seria muito difícil descrever a situação hoje existente com maior propriedade.

### **3.5. Fase de elaboração da proposta de lei orçamentária anual**

Esta fase, realizada sob a responsabilidade do Poder Executivo -- com o suporte das estruturas técnicas do Ministérios da Fazenda, do Ministério da Previdência Social, da Secretaria de Planejamento e da Secretaria de Administração Federal -- compreende, basicamente, as seguintes atividades:

- a) reavaliação do instrumental metodológico pelos órgãos técnicos do Poder Executivo e preparação de estimativas de receita e dos gastos básicos;
- b) elaboração de manuais e instrumentos de coleta de dados e de formalização de propostas de programação pela Secretaria de Orçamento Federal;
- c) elaboração das propostas pelas unidades orçamentárias de cada Ministério ou órgão equivalente e sua remessa às unidades setoriais de planejamento e orçamento;
- d) formulação das propostas setoriais, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo PPA e LDO e de acordo com as diretrizes e orientações das unidades de coordenação do Governo (limites) e da gerência superior do órgão (prioridades);
- e) compatibilização (cortes e correções) e integração (ajustes e consolidações) das propostas setoriais na Proposta de Lei Orçamentária Anual, pela Secretaria de Orçamento Federal, e elaboração dos documentos com informações complementares;
- f) revisão final pelo Ministério da Fazenda e pela Secretaria de Planejamento, adequação da Proposta às orientações do Presidente e elaboração da exposição de motivos de encaminhamento;
- g) preparação dos documentos que compõem da Proposta de Lei Orçamentária Anual e seus anexos, e seu encaminhamento ao Congresso Nacional até 31 de agosto.

A realização dessas atividades se processa em meio a uma série de complicadores, dentre os quais merecem destaque: as inadequações da Lei nº 4.320, de 1964, à estrutura orçamentária atual; a limitada disponibilidade de tempo para a conclusão das tarefas associadas a cada atividade, em especial pelo fato da LDO vir sendo concluída apenas no segundo semestre (a de 1995 foi publicada em 22/09/1994), e a grande quantidade de informações adicionais que passaram a ser exigidas, tendo como data de referência meses recentes, ainda em fase de coleta e processamento.

Além disso, o processo de elaboração do orçamento vem se tornando uma atividade marcada pela potencialização dos conflitos, dado ter passado a ser regida por um novo paradigma, o da "*orçamentação decremental*", identificado e caracterizado por Wildavsky<sup>16</sup> -- sob o qual, a cada ano, as unidades do Governo passam a contar com menos

recursos programáveis do que no ano anterior --, fato que leva certas facções políticas a pressionar no sentido de que as aplicações do seu interesse já venham detalhadas no bojo da Proposta Orçamentária elaborada pelo Poder Executivo, a fim de escapar aos efeitos do estreitamento das margens programáveis que caracteriza o novo paradigma orçamentário.

### **3.6. Fase de apreciação, adequação e autorização Legislativa**

Esta fase se inicia bem antes do recebimento da Mensagem respectiva, em razão da complexidade e do vulto dos trabalho relacionados, sendo desencadeada mais ou menos na mesma época que a apreciação do Projeto de LDO pelo Congresso Nacional. Ela se desdobra em seis etapas bem definidas e envolve as seguintes atividades:

#### **1<sup>a</sup> Etapa - Organização das atividades:**

- a) designação do Relator-Geral da Lei Orçamentária Anual e definição das relatorias setoriais e parciais;

- b) realização de estudos técnicos e desenvolvimento do instrumental metodológico para apreciação e ajustes na LOA;
- c) designação dos relatores setoriais e parciais, e constituição das respectivas assessorias;

**2<sup>a</sup> Etapa - Recepção e divulgação do projeto:**

- a) recebimento da Mensagem pelo Presidente do Senado Federal, leitura em Sessão do Congresso Nacional, remessa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, publicação em avulso e abertura de prazo para a formalização de emendas;
- b) alimentação do banco de dados da proposta orçamentária, a partir de arquivos em meio magnético fornecidos pela Secretaria de Orçamento Federal, realização de codificações complementares -- como as por localidade, tipo de realização e enquadramento programático -- e introdução de ajustes no instrumental de acesso e manipulação de dados;

**3<sup>a</sup> Etapa - Estabelecimento de normas e proposição de emendas:**

- a) elaboração, apreciação e aprovação do Parecer Preliminar previsto na Resolução nº 1, de 1991 - CN (que estabelece as normas de funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização), adequação final do material (disquetes, formulários e instruções) e sua distribuição aos Gabinetes dos Parlamentares e Lideranças;
- b) formalização das emendas perante a Secretaria da Comissão Mista, análise crítica destas e seu registro em bancos de dados;

**4<sup>a</sup> Etapa - Apreciação pelas relatorias parciais e setoriais:**

- a) apreciação das emendas, elaboração de parecer sobre cada uma destas e geração dos relatórios parciais e setoriais;
- b) decisão da Comissão Mista sobre cada um dos relatórios e sobre cada destaque formalizado durante a etapa de discussão;

**5<sup>a</sup> Etapa - Compatibilização e consolidação dos relatórios setoriais:**

- a) compatibilização e consolidação dos relatórios parciais e setoriais pelo Relator-Geral e introdução de ajustes facultados pelas normas que regem o funcionamento da Comissão Mista, isto é, Resolução nº 1/91-CN, Regulamento Interno e parecer preliminar;
- b) apreciação do Relatório -- que normalmente conclui pela apresentação de Substitutivo -- e dos destaques formalizados durante a apreciação deste pela Comissão Mista e encaminhamento do texto aprovado ao Presidente do Congresso Nacional;

**6<sup>a</sup> Etapa - Decisão pelo Congresso Nacional:**

- a) apreciação (discussão e votação) do Projeto e dos destaques pelo Plenário do Congresso Nacional;
- b) introdução de ajustes no banco de dados e montagem do Autógrafo (Projeto de Lei e seus anexos);

c) remessa do Autógrafo à Chefia do Poder Executivo, para sanção, e dos arquivos em meio magnético, à SOF/SEPLAN, para a atualização de seu banco de dados.

Um aspecto crítico neste processo, evidenciado pelo que ocorreu nos últimos seis anos, é o elevado número de emendas que os Parlamentares têm proposto ao projeto de Lei Orçamentária Anual. Em 1988 foram apresentadas 2.660 emendas, número que se elevou para 11.180 em 1989. Em 1990 o número de emendas subiu para 13.358, disparando, em 1991, para nada menos que 71.543 emendas. A partir de 1991, com o advento da Resolução nº 1, do Congresso Nacional, esses números ficaram limitados a um teto de aproximadamente 30.000 emendas, dado não ser permitido que cada Parlamentar apresente mais do que cinquenta emendas ao projeto de Lei Orçamentária Anual. Esse número, contudo, é ainda muito elevado para que se possa submeter cada emenda a um processo decisório suficientemente articulado, dadas as restrições de tempo com que é necessário conviver.

Além disso, o acolhimento de um elevado número de emendas tende a criar uma série de dificuldades para que se possa ultimar a montagem do Orçamento no âmbito do Congresso Nacional dentro do prazo constitucional, isto é, até o final de cada sessão legislativa. A cada ano o Orçamento tem sido concluído mais tarde, ou seja, a Lei Orçamentária Anual de 1989 (Lei nº 7.715) foi sancionada em 03/01/89; a de 1990 (Lei nº 7.999), em 31/01/91; a de 1991 (Lei nº 8.175), em 31/01/91; a de 1992 (Lei nº 8.409), em 28/02/92, a de 1993 (Lei nº 8.652), em 29/04/93 e a de 1994 (Lei nº 8.933) em 9/11/94. Essa situação vem se tornando insustentável, motivando várias propostas no sentido de limitar, ainda mais, o número de emendas facultado a cada parlamentar, bem como de restringir a aprovação das emendas àquelas vinculadas a um número limitado de programas, ressalvadas as de evidente caráter institucional.

### **3.7. Fase de execução dos orçamentos**

A execução orçamentária constitui uma fase tão repleta de particularidades que seria possível desenvolver várias abordagens sobre cada uma destas sem esgotar a matéria. Por essa razão, nos limitaremos -- após uma rápida digressão sobre o tema -- a comentar algumas das singularidades decorrentes do processo orçamentário articulado pela Constituição de 1988, deixando para outra oportunidade a análise mais aprofundada de suas etapas, procedimentos e singularidades.

Como se sabe, a forma regular de programação e execução da despesa pública é aquela disciplinada pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e suas alterações posteriores. Segundo tais normas as dotações consignadas pelo Orçamento Anual a uma unidade orçamentária podem ser executadas através de aplicações diretas (a própria unidade gasta seus recursos), de transferências (uma outra unidade é que gastará os recursos) e de movimentação por órgãos centrais de administração geral (na forma indicada pelo art. 66 da Lei nº 4.320), através de destaque, de provisões ou da centralização de parte das dotações. Em qualquer destes casos, observar-se-á o procedimento legal do empenho, liquidação e pagamento, dentro dos limites fixados na programação financeira.

Em todos estes casos a execução da despesa deve subordinar-se ao imperativo definido no art. 167, II, da Constituição, que veda a realização de despesas ou a assunção de

obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Não obstante, as necessidades do atual período de transição -- em que o envolvimento do Legislativo na elaboração orçamentária se acha em processo de amadurecimento e consolidação -- acabaram por determinar o surgimento de uma forma especial: a execução antecipada do orçamento ainda não convertido em lei. A principal determinante desta inovação -- que se pretende seja transitória -- foi a de evitar os prejuízos que adviriam para a sociedade se ocorresse a total paralização da administração pública pela inexistência de um orçamento aprovado no início do exercício (como ocorreu nos últimos cinco anos). Com essa motivação o Congresso Nacional tem incluído no texto das LDOs, desde a primeira destas (Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989), um conjunto de normas disciplinando a execução de parte da proposta encaminhada pelo Poder Executivo -- normalmente um doze avos dos valores corrigidos em cada mês -- até que se conclua a apreciação da Lei Orçamentária Anual e esta seja sancionada.

Outro aspecto relevante, na prática mais recente da execução orçamentária, é a simplificação das transferências a Estados e Municípios. Isso tem ocorrido tanto no que se refere àquelas decorrentes de imperativos constitucionais -- cujos repasses foram automatizados através de leis específicas -- quanto àquelas decorrentes de programação no orçamento, normalmente referidas por "transferências voluntárias", que interessam mais ao presente tema, dado que as primeiras correspondem ao partilhamento de receitas e não propriamente à execução orçamentária. Uma evidência disso é a norma articulada no art. 26, da Lei nº 8.447, de 21 de julho de 1992 (LDO para 1993), que estabelece:

*"As dotações nominalmente identificadas na lei orçamentária anual ou em seus créditos adicionais, para Estado, Distrito Federal ou Município serão liberadas mediante requerimento e apresentação de plano de aplicação, observado o disposto no art. 25, desde que os beneficiários não estejam inadimplentes com a União, seus órgãos e entidades da administração direta e indireta e haja disponibilidade de recursos no Tesouro Nacional, dispensada qualquer contrapartida e vedada qualquer outra exigência." (grifos nossos)*

Similar tendência vem ocorrendo em relação à exigência de contrapartidas para a celebração de convênios -- cujos inconvenientes têm sido frequentemente ressaltados<sup>17</sup> --, como se pode perceber no art. 24, § 3º desta Lei, que define limites razoáveis para tanto, ou seja:

*"A contrapartida financeira, em qualquer caso, será estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira do Estado, Distrito Federal ou Município, observando-se que: I - nos municípios localizados nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM e na Região Centro-Oeste a contrapartida não poderá exceder a dez por cento do valor do subprojeto; II - nos demais municípios a contrapartida não poderá exceder a vinte por cento do valor do subprojeto."*

Concluindo, cabe apontar, com relação à programação da despesa, a mudança de posição do Congresso Nacional com relação à outorga de instrumentos para o ajuste da execução orçamentária, tais como a constituição de reservas ou a imposição de contingencia-mentos. Conforme pode ser comprovado, o Congresso Nacional, a partir de 1989, passou a não mais aceitar a inclusão, no texto da lei orçamentária anual, da autorização -- sempre presente no período 1970 a 1988 -- para que o Poder Executivo *"promovesse as medidas necessárias para ajustar os dispêndios ao efetivo comportamento da receita"*. São evidências de que o Poder Legislativo agiu intencionalmente nesse sentido:

- a) a retirada, pelo Poder Legislativo, do dispositivo usual no período 1970 a 1988, constante do Projeto de Lei nº 1, de 1988, na redação final convertida na Lei nº 7.715, de 1989 (Lei Orçamentária Anual de 1989), por entendê-lo indesejável;
- b) a restrição da flexibilidade para ajustamentos, na Lei Orçamentária Anual de 1990 (Lei nº 7.999, de 1990), às despesas condicionadas e aos termos ali definidos;
- c) a rejeição de dispositivos nesse sentido, no texto dos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias submetidos ao Congresso Nacional, em especial nas LDOs relativa a 1993, 1994 e 1995, bem como nas emendas com similar propósito.

Portanto, o contingenciamento imposto pelo Decreto nº 21, de 1991, parece ter sido realizado sem base legal, diferentemente do ocorrido nos exercícios anteriores -- inclusive no chamado período autoritário --, em que este foi realizado com base em expressa autorização legal, com maior ou menor abrangência, segundo a conjuntura reinante. Em 1965, por exemplo, a Lei nº 4.539, de 1964, estabeleceu em seu art. 6º: *"Fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer um fundo de reserva de até 30% ... (VETADO) ... no Anexo IV desta Lei"*, enquanto que em 1989, atendendo aos imperativos da transição e às necessidades de operacionalização do chamado "Plano Verão", o Congresso Nacional autorizou a realização de certos ajustes naquele exercício<sup>18</sup> sem renovar tal concessão nos anos seguintes.

### **3.8. Fase de avaliação da execução e julgamento das contas**

Esta fase apresenta a mesma amplitude que a de execução do orçamento, até mesmo porque grande parte de suas atividades ocorrem concomitantemente a esta, em face da interrelação entre os procedimentos peculiares ao controle externo (aquele que é exercido por um Poder ou instituição sobre ou atos de um outro) e aqueles relacionados ao comprometimento de dotações e à efetivação do gasto público. Como tal, seria impraticável realizar, nesta oportunidade, uma completa abordagem dos seus múltiplos aspectos. Por essa razão ela será circunscrita à sua caracterização e ao delineamento das atividades que integram a apreciação e o julgamento das contas, salientando-se, desde logo que a sua base são os atos formais da administração, especialmente aqueles definidos pelas normas que regem a execução orçamentária, as licitações e a administração financeira e patrimonial, e nos elementos propiciados pelos sistemas de controle interno e externo.

A base legal para o exercício do controle externo -- do qual a avaliação da execução orçamentária (em seus múltiplos aspectos), a apreciação das contas e o julgamento destas constituem a essência -- acha-se estabelecida na Constituição, na Lei nº 4.320, no Decreto-lei nº 200 e na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que regula o funcionamento do Tribunal de Contas da União - TCU.

A Constituição, em seus arts. 70 a 75 e 166, § 1º, detalha as principais competências do Congresso Nacional na área da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e de suas entidades e define as macro-responsabilidades do Tribunal de Contas e da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, ampliando-as, em relação à Constituição anterior, por passar a abranger também as áreas operacional e patrimonial, o controle da aplicação de subvenções e das renúncias de receitas, por definir que tais atividades de fiscalização

devem avaliar os atos quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e por deixar claro que as entidades da administração indireta acham-se sujeitas a tais ações de controle externo.

O Decreto-lei nº 200, em seu Título X, "DAS NORMAS DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E DE CONTABILIDADE", estabelece um conjunto de normas orientadas para a prestação de contas, exigindo que as unidades da administração direta observem um "*plano de contas único*", instituindo parâmetros para o acompanhamento da execução orçamentária e para a apropriação de custos e definindo procedimentos para a prestação de contas e para a responsabilização de agentes públicos no caso de irregularidades na execução de gastos públicos.

A Lei nº 4.320, de 1964, a par de outros aspectos, define a abrangência do controle da execução orçamentária, indica a forma e o conteúdo do controle interno (aquele exercido no âmbito de cada Poder) e promove a caracterização do controle externo. Segundo se acha estabelecido no título "DO CONTROLE EXTERNO" desta Lei, art. 81, *'O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento'*.

Quanto à Lei nº 8.443, que sucede ao Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, cumpre salientar que esta amplia, consideravelmente, do ponto de vista legal, as atribuições e responsabilidades do Tribunal de Contas da União, enfatizando a sua competência para proceder atos de fiscalização por iniciativa própria e para realizar auditorias por solicitação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Além disso, passa a ter competência para exercer ações mais efetivas de fiscalização sobre as admissões de pessoal (art. 39), e sobre os atos e contratos em que a administração pública federal seja parte (arts. 41 a 47). Quanto à apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente (art. 36) a nova Lei nada inova em relação à anterior, sugerindo que estas são encaminhadas ao TCU para que este as examine do ponto de vista técnico e administrativo, numa atividade típica de controle externo.

Do ponto de vista político, ressalvados os casos de denúncias que suscitem apuração, o ponto alto da fase de avaliação da execução é a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, que envolve a elaboração de parecer prévio pelo TCU, a sua apreciação pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e a decisão pelo Plenário do Congresso Nacional. Em termos gerais a apreciação da prestação de contas envolve as seguintes atividades:

- a) comunicação ao Plenário do Congresso Nacional do recebimento da prestação de contas anual e do seu encaminhamento ao TCU, para que este a examine e exare, no prazo de sessenta dias, o parecer prévio referido no art. 71, I, da Constituição;
- b) designação de Ministro Relator pelo Presidente do Tribunal de Contas da União;
- c) reavaliação do instrumental metodológico desenvolvido nos anos precedentes, apreciação dos documentos e das informações complementares e elaboração da proposta de parecer prévio pelo Ministro Relator;
- d) apreciação e deliberação do Plenário do Tribunal de Contas da União sobre a proposta do Relator, introdução de ajustes, quando for o caso, e sua remessa ao Congresso Nacional;

e) publicação do parecer prévio em avulsos e sua remessa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, com vistas a instruir a apreciação das contas pelo Relator designado;

f) avaliação das Contas, do parecer prévio e de outros subsídios e elaboração do Relatório e voto do Relator;

g) deliberação do Plenário da Comissão Mista sobre o parecer do Relator e remessa de sua decisão para apreciação pelo Plenário do Congresso Nacional, como elemento instrutivo para o julgamento das Contas do Presidente da República.

Cabe assinalar, com relação aos pareceres prévios apresentados nos últimos anos, que estes tem se limitado à apreciação das Contas quanto aos seus aspectos formais -- evadindo-se da orientação intencionada pelas normas contidas na Constituição de 1967 e legislação posterior -- culminando, no exercício de 1992, em relação as Contas relativas a 1991, com um Parecer que depois de referenciar a execução orçamentária setorial e funcional, em seus grandes agregados, se encerrava com a afirmativa "*as Contas do Governo ... estão em condições de serem julgadas pelo Congresso Nacional*", sem opinar pela sua aprovação ou rejeição, isto é, rompendo com uma prática de muitos anos. Com relação às contas do último exercício (1993), o Ministro Relator não só restaurou a observância à orientação constitucional -- elaborando um Parecer Prévio e conclusivo -- como inovou numa série de aspectos, dando nova estrutura ao Relatório, conferindo maior substância à análise das leis que articularam o orçamento de 1993 -- PPA, LDO e LOA --, pela análise dos eventos mais importantes em sua tramitação, e apreciando, como maior especificidade, a programação de cada órgão e as auditagens empreendidas.

#### **4. UMA AVALIAÇÃO PROSPECTIVA**

O ciclo orçamentário, na forma ampliada com que foi caracterizado nesta abordagem, vem apresentando uma série de problemas, como se buscou salientar no âmbito das apreciações pertinentes a cada uma de suas fases. Alguns destes têm causas evidentes -- do que a indisponibilidade da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição, é o melhor exemplo --, outros derivam da conjugação de fatores -- como, por exemplo, o elevado número de emendas propostas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, a precária separação entre os orçamentos fiscal e da segurança social e a grande flexibilidade que o Poder Executivo possui para executar apenas parte dos Orçamentos.

Considerando que tais problemas afetam as várias etapas do ciclo orçamentário, ainda que por efeito de repercussão, a tendência, nos próximos anos, será no sentido de que todos os envolvidos, especialmente os órgãos técnicos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, procurem articular normas e procedimentos que equacionem as suas causas ou minimizem os seus efeitos. Nesse particular deverão merecer especial atenção a reavaliação da flexibilidade de que dispõe o Poder Executivo para executar apenas parte dos orçamentos aprovados, as perdas impostas ao Erário pelas pseudo-simplificações e inadequações das normas que orientam o gasto público, as distorções causadas pela conjuntura inflacionária sobre as alocações intencionadas, o desvirtuamento dos orçamentos federais pela proliferação de subprojetos típicos das demais esferas de Governo e a necessidade da fixação de parâmetros para a fiscalização das ações do setor público.

A frustração do processo de revisão constitucional fixado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não deverá impedir que, nos próximos anos, se empreendam ajustes constitucionais, pela via regular, numa série de preceitos de evidente repercussão no processo orçamentário. Além de uma mais clara definição dos encargos peculiares à União, aos Estados e aos Municípios -- cuja iminência dispensa maiores comentários -- e da reestruturação do sistema tributário -- objeto de clamor nacional --, deverão ser estabelecidas restrições ao emprego de medidas provisórias em matéria orçamentária, ao encaminhamento de mensagens modificativas de projetos de lei relativos ao orçamento anual, ao plano plurianual e às diretrizes orçamentárias, e à abertura de créditos extraordinários. O plano plurianual deverá ter seu conteúdo reavaliado, de modo a restringir-se às macro-políticas públicas e à referênciação dos programas governamentais -- com recursos e metas globais devidamente regionalizadas --, ficando o detalhamento destes, em bases anuais, para a lei de diretrizes orçamentárias.

No que se refere à lei orçamentária anual há espaço para várias mudanças, nem todas dependentes de alteração constitucional, bastando, em muitos casos, que se efetive a produção da lei complementar a que se refere a Constituição em seu art. 165, § 9º, de modo a aposentar, com as honras devidas, a Lei nº 4.320. É preciso reconhecer que na sistemática atual a autonomia das autarquias e fundações foi amplamente neutralizada, a programação da despesa carece ainda de maior transparência -- sobretudo quanto à regionalização dos gastos, duração dos empreendimentos e quantificação dos resultados pretendidos -- e o orçamento de investimentos das estatais expressa de modo insuficiente a contribuição destas para o esforço nacional de ampliação da produção e das oportunidades.

No que se refere à flexibilidade de que o Poder Executivo dispõe para executar apenas parte dos orçamentos aprovados (tomados como peças autorizativas), a tendência é no sentido da estruturação de normas que condicionem a execução. Uma alternativa para tanto é a fixação, pelo Congresso Nacional, através de lei singular ou da inclusão de dispositivo no texto constitucional, de normas similares às vigentes nos Estados Unidos desde 1974 (vide nota 3), com o propósito de limitar o grau de discreção facultado ao Executivo para executar ou não a programação definida pelo Poder Legislativo.

A necessidade de instrumentos apropriados para minimizar os problemas decorrentes da persistente conjuntura inflacionária vivida pelo País deverá conduzir a providências no sentido de sua estruturação. Uma das soluções normalmente aventadas, a indexação dos saldos orçamentários, apresenta tantos problemas operacionais (sem falar nos seus conflitos com os princípios orçamentários) que dificilmente será adotada. Mais viáveis se afiguram, em nosso entender, a correção trimestral do orçamento fixado a preços de dezembro do ano anterior<sup>19</sup>, pelo índice de inflação verificado no período -- como vem fazendo o Estado do Paraná -- ou a obrigatoriedade de execução equilibrada, a nível de subprograma, como proposto nos Autógrafos das LDO dos três últimos exercícios, através de dispositivos que acabaram sendo vetados pelo Presidente da República.

Finalmente, existem evidências bastante fortes de que o Congresso Nacional está por estabelecer medidas que levem à efetiva separação dos orçamentos fiscal e da seguridade social em documentos distintos, com precisa definição de receitas, despesas e fontes de financiamento de cada orçamento, clara separação da programação de um e de outro, e diferenciado regime de caixa. Esse

tem sido o entendimento de quase todos os Relatores das Leis de Diretrizes Orçamentárias que tramitaram no Congresso Nacional a partir de 1992, entendimento esse devidamente referendado pelos Plenários da Instituição.

Deverão ocorrer avanços, igualmente, na consolidação de uma nova interpretação para o art. 167, § 3º da Constituição -- cujo entendimento atual tem dado causa a uma inócuia e vasta produção de medidas provisórias --, recuperando o seu sentido mais lógico, ou seja, de que tal dispositivo não se destina a orientar no sentido da abertura de créditos extraordinários por medida provisória, mas sim, no de que o Congresso Nacional deverá ser convocado, no prazo de cinco dias, se a abertura do crédito -- na forma definida pelo art. 44 da Lei nº 4.320/64 -- se der durante o recesso parlamentar. Constitui, sem dúvida, um grande exagero que se designe uma Comissão Mista para apreciar, sem qualquer consequência fática, uma matéria cuja substância já se acha exaurida. Pelas próprias características desse tipo de crédito adicional, quando a Comissão se instala, ainda que o faça com presteza, os recursos já terão sido gastos ou comprometidos, nada restando a fazer. Por outro lado, na hipótese do crédito extraordinário ser aberto irregularmente, a possibilidade de caracterização de crime de responsabilidade não é maior nem mais legítima pelo emprego da medida provisória do que pelo uso do decreto, que foi o instrumento utilizado na administração pública brasileira por mais de um século, sem quaisquer problemas no plano do direito, da doutrina ou das conveniências da administração.

---

\* Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas/RJ e MPA (Administração Legislativa) pela State University of New York at Albany. ex-Diretor de Orçamento do Estado do Paraná (1975 a 1980). Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados a partir de 1991.

1 Cope, Orin K. O Ciclo Orçamentário. In: Jameson, Samuel H. *Orçamento e Administração Financeira*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1963.

2 Burkhead, Jesse. *Orçamento Público*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.

3 Essa orientação tornou-se mais forte depois de 1974, com a aprovação do "Congressional Budget and Impoundment Control Act" -- como reação do Congresso ao excesso de "impoundments" (recusa na execução de gastos definidos pelo Parlamento) estabelecidos pelo Presidente Nixon --, Lei por meio da qual além da criação de novos braços técnicos para o Legislativo -- o "Congressional Budget Office" e "Budget Committees" -- o Poder Executivo passou a ser obrigado a executar toda a programação aprovada no Orçamento, ressalvados os casos em que sejam aplicáveis os instrumentos denominados "Rescissions" (formal solicitação de cancelamento, feita pelo Executivo ao Legislativo, que não sendo aprovada por ambas Casas dentro de quarenta e cinco dias torna obrigatória a execução do gasto) e "deferrals" (fundamentada notificação enviada ao Legislativo do adiamento na execução de determinada programação, que vigora desde logo e até que uma das Casas do Congresso a torne sem efeito).

4 Ver Burkhead, Jesse. op. cit. Chandler, Ralph C. e Plano, Jack C. *The Public Administration Dictionary*. New York, John Wiley & Sons, 1982. Ott, David J. e Ott, Attiat F. *The Budget Process*. In: Lyden, Fremont J. e Miller, Ernest G. *Public Budgeting: Program Planning and Evaluation*. Chicago, Rand McNally, 1978.

5 Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada pelo Congresso Nacional em 5 de outubro de 1988, doravante referida nesta abordagem por Constituição, Constituição Federal ou Lei Maior.

6 O art. 165, § 9º, da Constituição estabelece: "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 a instituição e funcionamento de fundos."

7 Senador MÁRCIO LACERDA, Parecer nº 14, de 1992, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre o Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1993.

8 Não obstante se reconheça que o planejamento governamental venha sendo exercitado desde a década dos 50, onde seu marco mais significativo é o *"Plano de Metas"* -- desconsideradas as experimentações levadas a efeito a partir de 1934 dada sua assistematicidade e limitada abrangência (o Plano SALTE, do Governo Dutra, não chegou a ser implementado) --, é preciso observar que o orçamento não lhe era legalmente demarrado -- exceto durante a vigência de alguns Atos Complementares -- e que a apreciação de Planos e Orçamentos pelo Poder Legislativo tinha caráter de uma mera homologação das propostas formalizadas pelo Executivo, ou seja, algo muito diferente do que ocorre no cenário institucional articulado pela Constituição de 1988, em que o Congresso Nacional possui grande latitude para apreciar e modificar as propostas que lhe são submetidas.

9 Nesse particular é forçoso reconhecer que, desde início da década passada o sistema de planejamento do Governo federal vem passando por uma silenciosa operação desmonte (fato que tem conduzido, por efeito de simetria, a um similar processo em quase todos os Estados), com significativas perdas em seus quadros e retrocessos metodológicos.

10 Instituído pela Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1990, em obediência ao que estabelece o art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ao que manda o art. 165 da Constituição.

11 Grande parte dos problemas identificados na revisão Plano Plurianual parecem decorrer da forma pela qual este foi montado, ou seja: os discursos e documentos programáticos divulgados pelo Governo foram sistematizados, por um grupo técnico com limitado acesso aos níveis superiores de decisão, num termo de referência de macro-objetivos. Estes foram sistematizados por comitês intersetoriais e transmitidos aos órgãos setoriais para integração das estratégias, prioridades e ações em suas programações. Os órgãos setoriais enviaram suas propostas ao órgão de planejamento do Governo, com detalhamento baseado na estrutura orçamentária usada pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF/DOU (por projetos/atividades e detalhando as aplicações ano a ano). Um tal procedimento só poderia ter como resultado a produção de um anexo de detalhamento que mais parece um *"orçamentão"* do que um documento de programação; mais uma peça tecno-burocrática do que um conjunto sistematizado das políticas públicas a serem observadas pela administração pública federal.

12 Similar percepção é expressa por Pedro Pullen Parente, Secretário Nacional de Planejamento, em palestra proferida na Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização, em maio de 1992, sobre os fundamentos do Plano Plurianual, na qual assinala: *"O Plano Plurianual, no seu processo de elaboração teve de lidar com questões bastante complexas como a recuperação da credibilidade do processo de planejamento e as dificuldades de interpretação da Constituição Federal no tocante ao papel e conteúdo do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Como se sabe, a conexão mais precisa entre esses três instrumentos aguarda definições maiores, a serem estabelecidas pela lei complementar. Nesse sentido, os trabalhos de elaboração do Plano se processaram sob um certo vazio legal."*

13 Parecer nº 13, de 1992, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre a primeira revisão do Plano Plurianual aprovado pela Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991, tendo como Relator o Senador DARIO PEREIRA.

14 É curioso observar que, não obstante expressivo, tal número de emendas é bem menor do que as 1.227 emendas propostas à LDO do último exercício e significativamente maior do que as 359 emendas propostas à LDO para 1991.

15 Deputado JOÃO ALMEIDA, Parecer nº 18, de 1994, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1995.

16 Wildavsky, Aaron. *The New Politics of the Budgetary Process*. Glenview, Scott, Foreman and Company, 1988.

17 O Senador MÁRCIO LACERDA assinala em seu Relatório de apreciação à Mensagem nº 34, de 1992 - CN (LDO para 1993) que *"a parafernália de exigências a que estes [os Municípios] têm sido submetidos é discriminatória, porquanto privilegia os grandes municípios que podem custear a fachada de organização; descabida por ignorar que nos pequenos municípios o custo de determinadas modalidades de tributo é maior que o benefício; e deseconómica, por corroer grande parte dos recursos, seja pelo retardamento dos repasses, seja pelos custos de consultoria".*

18 A Lei nº 7.730, de 1989, estabelecia, em seu art.18, § 3º: *"O desembolso de recursos a conta do Tesouro Nacional, no exercício financeiro de 1989, fica limitado ao montante das receitas efetivamente arrecadadas, acrescido das disponibilidades financeiras existentes em 31.12.88, sendo efetuado, prioritariamente, para atendimento às despesas relativas a: a) pessoal e encargos sociais; b) serviço da dívida pública federal; e c) programas e projetos de caráter nitidamente social".*

19 O Autógrafo da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1995 incluiu dispositivo nesse sentido em seu art. 15, § 2º -- *"As dotações constantes da lei orçamentária serão corrigidas, pelo Poder Executivo, no primeiro dia útil dos meses de abril, julho e outubro, em 90% (noventa por cento) do percentual de variação do valor da UFIR entre o último dia do mês precedente e o valor desta no último dia do trimestre anterior."* --, o qual, lamentavelmente, foi vetado pelo Presidente da República.

Artigo publicado, originalmente, na REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA da FGV/RJ de out./dez. de 1993 e tornado disponível à ABOP para publicação também em sua revista em 25/11/94.