



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DIREITO FINANCEIRO



Título: ORÇAMENTO DA UNIÃO DE 1991 A 1995 VERIFICANDO MODELOS NO DIREITO COMPARADO DA ARGENTINA E DO URUGUAI¹

Hermínio de Albuquerque Damasceno²

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga³

Artigo escrito com finalidade de avaliação na Disciplina de Direito Financeiro

Resumo: Este artigo aborda o Orçamento da União de 1991 a 1995, comparando-o com os modelos da Argentina e do Uruguai no contexto da política pública econômica. Tratará da origem das Leis Orçamentárias no Brasil, estudando as opções existentes para a adoção do modelo de orçamento e os reflexos dessa escolha na independência entre os poderes. A pesquisa demonstra avanços importantes na administração pública e no custeio das atividades a cargo da União por meio das leis orçamentárias.

Palavras-chave: Controle. Diretriz. Orçamento. Plurianual. Política Econômica

Sumário: 1. Introdução; 2. Desenvolvimento; 2.1. Aspecto Políticos do Orçamento; 2.2 Política Pública Econômica; 2.3 Princípios; 2.4 Orçamento nas Constituições brasileiras; 2.5 O Processo Orçamentário Atual – Constituição de 1988; 2.6 Leis Orçamentárias; 2.7 Orçamento Plurianual; 2.8 Lei de Diretrizes Orçamentárias; 2.9 Orçamento Anual; 2.10 Orçamento Autorizativo; 2.11 Lei 4.320/1964; 2.12 Instituição de Fundos; 2.13 Fiscalização; 2.14 Lei 135/10; 2.15 Modelo Comparado da Argentina; 2.16 Elementos Fundamentais; 2.17 Marcos Orçamentário; 2.18 Princípio da Competência; 2.19 Princípio da Universalidade; 2.20 Princípio da Especialidade; 2.21 Fiscalização; 2.22 Modelo Comparado do Uruguai; 2.23 Antecedentes; 2.24 Fundação da OPP; 2.25 A Seplacodi; 2.26 Deveres; 2.27 Organização; 2.28 Fiscalização; 3. Considerações Finais, 4. Referências Bibliográficas

Abstract: This article discusses the 1991 Union Budget 1995 by checking models in Comparative Law from Argentina and Uruguay in the context of economic public policy. Will address the origin of the Budget Laws in Brazil after studies of existing options in adopting it autorizativo budget and the consequences of this choice in the independence of the executive and legislative powers. Research shows important

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2026, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmico do VII Semestre do Curso de Bacharelado em Direito da UFRR.

³ Professor de Direito Financeiro da Universidade Federal de Roraima - UFRR

advances in public administration and activities of the current expenditures borne by the Union through the budgetary laws.

Keywords: Control. Guideline. Budget. Multiyear. Economic Policy

* Acadêmico do VII Semestre do Curso de Bacharelado em Direito da UFRR.

Summary: 1. Introduction; 2. Development ; 2.1. Political aspect of the budget; 2.2 Economic Public Policy ; 2.3 Principles ; 2.4 Budget in Brazilian Constitutions ; 2.5 The Process Current Budget - 1988 Constitution; 2.6 Budget Laws ; 2.7 Multi-Year Budget; 2.8 Budgetary Guidelines Law ; 2.9 Annual Budget; 2:10 Autorizativo Budget; 2:11 Law 4.320 / 1964; 2:12 Institution Funds ; 2:13 Supervision ; 2:14 Law 135/10 ; 2:15 Model Compared Argentina ; 2:16 Fundamental Elements ; 2:17 Mark Budget ; 2:18 Competence Principle ; 2:19 Principle of Universality ; 2:20 Principle of Specialty ; 2:21 Supervision ; 2:22 Model Compared Uruguay; 2:23 Background ; 2:24 OPP Foundation; 2.25 The Seplacodi ; 2:26 Duties ; 2:27 Organization; 2:28 Supervision ; 3. Final Considerations 4. References

1-INTRODUÇÃO

O orçamento é conhecido como uma peça que contém a aprovação prévia da despesa e da receita para um período determinado.

Sabemos que, atualmente, o orçamento deixou de ser mero documento de caráter contábil e administrativo, para espelhar toda a vida econômica da nação, constituindo-se em um importante instrumento dinâmico do Estado para orientar sua atuação sobre a economia. De fato, há muito, o princípio do equilíbrio orçamentário deixou de constituir-se em cláusula de ouro das finanças públicas.

No Estado moderno, não mais existe lugar para orçamento público que não leve em conta os interesses da sociedade. Daí por que o orçamento sempre reflete um plano de ação governamental. Daí, também, seu caráter de instrumento representativo da vontade popular, o que justifica a crescente atuação legislativa no campo orçamentário.

Dentre as várias definições conhecidas entendemos que o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Cumpre, apenas, esclarecer que a expressão final “arrecadação das receitas já criadas em lei” não veda a arrecadação de tributo, legalmente criado, sem prévia inclusão orçamentária, pois esse princípio foi suspenso pela Emenda Constitucional no 7, de 22-5-1964, vindo a ser revogado definitivamente pela Emenda Constitucional no 18/65. Desde então não mais foi previsto nas Constituições que se sucederam.

Por oportuno, cumpre lembrar que, lamentavelmente, entre nós, o orçamento, longe de espelhar um plano de ação governamental, referendado pela sociedade, tende mais para o campo da ficção. Tanto é assim que a União já ficou duas vezes sem orçamento aprovado, como resultado de divergências entre o Parlamento e o Executivo em torno de algumas das prioridades nacionais, sem que isso tivesse afetado a rotina governamental.

Vige entre nós a cultura de desprezo ao orçamento, apesar de, ironicamente, existir uma parafernália de regras e normas, algumas delas de natureza penal, objetivando a fiel execução orçamentária.

Incorporou-se ao elenco de práticas deletérias para o esvaziamento da peça orçamentária a criação de um fundo, composto de partes do produto de arrecadação de

impostos e contribuições, para atender objetivos genéricos, vagos e imprecisos. Exemplo disso é o Fundo Social de Emergência (Fundo de Estabilização Econômica), instituído pela Emenda Revisional de nº 1/94 para vigorar nos exercícios de 1994 e 1995.

Com a estabilização econômica, o orçamento se reveste da maior importância, na medida em que os valores expressos em termos reais tendem a não ficar defasados, como ocorria no período inflacionário. Em consequência, passa a espelhar, com maior nitidez, a alocação dos recursos, favorecendo o acompanhamento e a avaliação das ações governamentais, principalmente pelo contribuinte e seus representantes, colaborando assim, para a construção de um estado moderno, voltado para os interesses da sociedade.

2-DESENVOLVIMENTO

2.1 Aspectos Políticos do Orçamento

Já se foi o tempo em que o orçamento representava um quadro frio e contábil das despesas e receitas públicas.

O orçamento espelha um instrumento representativo do consentimento dos contribuintes. Esse consentimento por meio de representantes já existia desde a época do feudalismo, por meio de conselhos e assembleias de que participavam os prelados, os senhores territoriais e, depois, mandatários do comércio e do artesanato das cidades, como assinala Aliomar Baleeiro. Na Inglaterra, a luta dos barões contra o “João Sem Terra” culminou com o advento da Carta Magna de 1215, na qual ficou consignado o princípio de que nenhum tributo ou *scutage* (resgate em dinheiro da obrigação do serviço militar) poderia ser cobrado sem o consentimento do conselho do reino, salvo os de costume, para resgate do rei, elevação de seu filho mais velho a cavaleiro ou dote da filha mais velha.

Ao direito de autorizar as receitas, seguiu-se o de controlar as despesas, dando origem ao orçamento como processo de fiscalização financeira e cerceamento das tendências abusivas dos governantes.

Os membros da sociedade, não só mediante seus representantes no Parlamento, consentem na estimação das receitas tributárias, como também, influenciam no direcionamento das despesas. Daí por que o exame da peça orçamentária permitirá revelar, com clareza, em proveito de que grupos sociais e regiões, ou para solução de que problemas e necessidades funcionará a aparelhagem estatal. Pelo exame das estimativas de impostos, por exemplo, é possível detectar qual a classe social mais onerada, e, pelo exame das dotações orçamentárias, vislumbrar as classes sociais que serão mais beneficiadas pela atuação do Estado, vale dizer, pela prestação de serviços públicos.

O orçamento reflete o plano de ação do governo, sempre elaborado com base em uma decisão política. Parlamentares ligados à massa pleiteiam inclusão de despesas nos setores que a ela interessam: gastos enormes com a saúde, a educação, a assistência social, a habitação popular etc.

Outrossim, todo partido político tem um programa de governo. Uma vez no poder, vai executar esse programa, direcionando as despesas nesse sentido. Daí por que o orçamento é essencialmente um ato político.

No regime parlamentar, a proposta orçamentária é apresentada pelo gabinete como expressão dos anseios representados pela maioria parlamentar. Sua rejeição implica a queda do gabinete. No regime presidencial, a proposta orçamentária é

apresentada pelo Presidente da República, e a não aprovação dessa propositura implica a manifestação de que o Presidente renuncie ao mandato ou mude os ministros.

2.2 Aspecto Econômico

É inegável o aspecto econômico do orçamento. Funciona como instrumento de otimização dos recursos financeiros, constitui-se no principal instrumento de intervenção estatal.

Compatibilizando as necessidades da coletividade com as receitas estimadas e efetivamente ingressadas no Tesouro, obriga o administrador a exercitar maior racionalidade econômica. Deve ele não só eleger as prioridades da ação governamental ajustando-a ao conjunto da situação econômica do país, em um determinado momento, como também buscar alternativas de otimização de recursos financeiros disponíveis, fato que implica cálculo econômico, a fim de que as necessidades públicas sejam satisfeitas mediante um dispêndio mínimo. De outro lado, existe uma clara correlação entre a economia privada e as finanças públicas. O orçamento como veiculador de determinada política financeira do Estado acaba direcionando a política econômica global do Estado. Realmente, por meio do orçamento é possível ao Estado estimular ou desestimular a produção, o consumo e o investimento, ora incrementando a política de gastos públicos (*déficit sistemático*), ora contendo as despesas, adiando obras e serviços e, ao mesmo tempo, aumentando a carga tributária para absorver o poder aquisitivo dos particulares (*superávit orçamentário*).

O equilíbrio orçamentário, no passado, era a regra de ouro das finanças públicas. Governantes até se acanhavam de confessar o déficit. Hoje, essa regra é contestada. Tudo deve depender das situações conjunturais. No período de depressão econômica, o equilíbrio orçamentário pode conduzir a desempregos generalizados, ao sucateamento dos parques industriais etc.

Outrossim, se a força produtiva do país não se expandir por falta de energia elétrica, deficiência no sistema de comunicações, fragilidade ou ineficiência do sistema de transporte de cargas ferroviária, marítima, rodoviária etc., não será condenável o déficit que se originar das despesas com a remoção desses pontos de estrangulamento, que impedem o desenvolvimento integrado da economia nacional.

A questão, não é de equilibrar o orçamento, pois este não pode ser entendido como um fim em si mesmo, mas como um instrumento de progresso de uma nação. Sua função é equilibrar a economia nacional. Sua tarefa é afastar as inflações e deflações, mantendo sempre estável a economia, de sorte que os investimentos absorvam toda a poupança, sem excedê-la nem fiquem abaixo dela. O pensamento atual exige a “humanização” do orçamento.

O orçamento atua, ainda, como instrumento de redistribuição da renda nacional. Corrige a desigualdade de patrimônio e rendas das pessoas, quer pela tributação, quer pela realização de despesas. É a teoria do filtro, segundo a qual o orçamento age como sistema hidráulico que aspira parte das rendas e capitais dos particulares e devolve-os numa redistribuição diferente.

2.3 Princípios

Princípios de direito são normas munidas do mais alto grau de abstração, que permeiam o sistema jurídico como um todo. São mais do que meras regras jurídicas. Encarnam valores fundamentais da sociedade, servem como fontes subsidiárias do Direito e conferem critérios de interpretação de normas e regras jurídicas em geral.

Os princípios orçamentários são aqueles voltados especificamente à matéria orçamentária e são encontráveis na própria Constituição Federal, de forma expressa ou implícita. Como o princípio da exclusividade, princípio da programação, princípio do equilíbrio orçamentário, princípio da anualidade, princípio da unidade, princípio da universalidade, princípio da legalidade, princípio da transparência orçamentária, princípio da publicidade orçamentária, princípio da não vinculação de receita de impostos, princípio da especialidade dos incentivos fiscais e princípio de reponsabilidade na gestão fiscal.

De se lembrar, também, o princípio inserto no art. 169 que veda a realização de despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios além dos limites estabelecidos em lei complementar. O art. 38 do ADCT fixou o teto de 65% da receita corrente até a promulgação da Lei Complementar no 82, de 27-3-1995, fixou em 60% da receita corrente como limite máximo a ser atingido até 31-12-98. A ausência de uma sanção específica para a hipótese de seu descumprimento torna letra morta esse dispositivo. Diversas unidades da Federação já vinham excedendo em muito o limite de 65% previsto no art. 38 do ADCT, sem que qualquer providência tivesse sido tomada por quem de direito. Finalmente, o art. 19 da Lei Complementar no 101, de 4-5-2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, fixou para a União o limite de 50% de sua receita corrente líquida e o limite de 60% para os Estados-membros e Municípios, incidente sobre as respectivas receitas correntes líquidas.

Por derradeiro, cumpre lembrar a introdução, pela Carta Política de 1988, do princípio da legitimidade orçamentária.

2.4 O Orçamento nas Constituições brasileiras

Passaremos a analisar de forma pormenorizada o orçamento brasileiro, passando pelas oito Cartas Magnas existentes, até o momento, em nosso país. As constituições podem ser promulgadas (elaboradas através do processo democrático, com participação popular) ou outorgadas (impostas, autoritárias, sem participação do povo).

A evolução do orçamento brasileiro é caracterizada e marcada pelo processo político pelo qual o país está passando, sendo que no caso brasileiro as constituições outorgadas são as dos anos de 1824, 1934, 1937 e 1969. Já as Constituições consideradas promulgadas foram as dos anos de 1891, 1946, 1967 e 1988 (atual). Esse processo político (constituição outorgada ou promulgada) vai delinear de forma expressa quem tem a iniciativa de elaborar, aprovar, executar e controlar a lei orçamentária.

Vale ressaltar que a classificação das oito constituições em promulgadas ou outorgadas não ser pacífica entre os estudiosos da área. Esse trabalho preferiu adotar a classificação que parece ser a mais aceita entre o meio acadêmico da área de ciências jurídicas, e constar de diversos livros de Direito Constitucional, por se tratar de assunto afeto a sua seara.

Por outro lado, o rei de Portugal, D. João VI, pressionado por acontecimentos na Europa, mais precisamente no tocante ao Imperador Francês, Napoleão, que forçava Portugal a fechar seus portos para a Inglaterra abandonou sua terra natal, fortemente escoltado por navios ingleses, e se estabeleceu no Brasil. Sua chegada à colônia promoveu a organização das finanças e o disciplinamento dos tributos aduaneiros. O regime de contabilidade pública, o Erário Público (Tesouro), o Conselho Real da Fazenda e três contadorias reais foram criados em 1808.

Nessa passagem de nossa história, com a vinda do rei D. João VI, o Brasil iniciou um processo de organização de suas finanças. A abertura dos portos trouxe a necessidade de maior disciplinamento na cobrança dos tributos aduaneiros. Em 1808, foram criados o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade. Mais à frente, na constituição de 1824, surgem as primeiras exigências no sentido de elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. Em seu artigo 172, assim estabelecia aquela Lei Magna: O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente e, igualmente, o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

Apesar de expresso na Constituição Federal de nosso país, tal dispositivo não foi implementado à época por ter sido considerado muito avançado. Alguns autores consideram, então, que a Lei de 14-12-1827 foi a primeira lei de orçamento do Brasil, no entanto as dificuldades da época em ter mecanismos arrecadadores eficientes nas províncias, dificuldades de comunicação e conflitos de ordem legal, oriundas do período colonial, foram consideradas como fatores que frustraram sua implantação.

Os estudiosos apontam, então, que o primeiro orçamento brasileiro teria sido então, aquele aprovado pelo Decreto Legislativo de 15-12-1830 que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1^a-7-1831 a 30-6-1832.

A Lei Magna brasileira de 1824 afirmava em seu texto que ao Executivo competia à elaboração da proposta orçamentária e à Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a aprovação da Lei Orçamentária. À Câmara dos Deputados competia ainda à iniciativa das leis sobre impostos.

Em relação à fiscalização da execução orçamentária, esta é definida de forma vaga no artigo 37: “Também principiarão na Câmara dos Deputados: 1º. O exame da administração passada, e reformas dos abusos nela introduzidos”.

Com a Constituição de 1891, que seguiu à Proclamação da República, houve importante alteração na distribuição das competências em relação ao orçamento. A elaboração deste passou a ser função do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas do Poder Executivo. Com essa nova sistemática, coube à Câmara dos Deputados a iniciativa de elaboração do orçamento público brasileiro, mas observa-se que a iniciativa sempre partiu do gabinete do ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extra-oficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária.

Visando auxiliar o Congresso Nacional em sua missão institucional de controle externo das contas públicas, a Constituição Federal instituiu o Tribunal de Contas da União.

Nessa mesma época, na República, as antigas províncias transformam-se em Estados regidos por constituições próprias, o que lhes assegurou grande autonomia. Igualmente, a primeira constituição republicana que tratou de estender essa autonomia aos Municípios.

O Brasil entrou no século XX e ultrapassou suas duas primeiras décadas sem maiores novidades na questão da organização das finanças públicas. A economia brasileira era caracterizadamente agroexportadora e a industrialização e a urbanização eram fenômenos tímidos, a ponto de não exigirem grande atuação do setor público.

Em 16 de julho de 1934, é outorgada uma nova Constituição Brasileira, e a autonomia dos Estados e o federalismo desenhados pela Carta de 1891 cederam lugar à centralização da maior parte das funções públicas na área federal. A iniciativa da

elaboração da proposta orçamentária volta a ser do presidente da República, cabendo ao Congresso Nacional a votação da proposta e o julgamento das contas do presidente, contando para tal com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Crises políticas jogaram o País num regime fortemente autoritário, o Estado Novo gerador de nova Constituição decretada em 10 de novembro de 1937. A elaboração orçamentária foi tratada com destaque, merecendo um capítulo especial com seis artigos. Segundo essas disposições, a proposta orçamentária seria elaborada por um departamento administrativo a ser criado junto à Presidência da República e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal (uma espécie de Senado que contaria também com dez membros nomeados pelo presidente da República). A verdade é que essas duas câmaras legislativas nunca foram instaladas e o orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do poder Executivo.

Com o restabelecimento da democracia no país, foi promulgada uma nova Constituição, em 18 de setembro de 1946. Ela consagrava certos princípios, como o da unidade, o da universalidade, o da exclusividade e o da especialização, princípios esses até hoje orientadores do nosso orçamento. O orçamento passou a funcionar nos moldes da Constituição de 1934, sendo que o Poder Executivo elaborava o projeto de lei orçamentária e a discussão e votação acontecia no Poder Legislativo. Através de emendas, os legisladores também participavam da elaboração do orçamento e o papel do Tribunal de Contas foi evidenciado de forma mais precisa.

A Lei 4320, de 17-3-1964, ainda vigente, produto resultante de inúmeras colaborações, que estatuiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, padronizou o modelo orçamentário para os três níveis de governo, facilitando os procedimentos contábeis, financeiros e orçamentários nos diversos níveis de gestão governamental. Essa Lei que foi aprovada com força de lei ordinária em sua época passou a ter força de Lei Complementar, em diversos de seus artigos, por determinação expressa da Constituição Federal de 1988.

Cabe aqui mais um parêntese para melhor compreensão do que diferencia uma lei em ser ordinária ou ser complementar. São duas, portanto, as diferenças entre lei complementar e lei ordinária: (a) a lei complementar disciplina matérias especificamente a ela reservadas pelo texto constitucional e (b) o quórum de aprovação.

A primeira distinção é de caráter material, significa dizer que os assuntos a serem tratados por meio de lei complementar estão expressamente previstos na constituição. Não cabe ao Presidente da República ou ao Presidente do Poder Legislativo decidir quais matérias serão tratadas por meio desta lei, visto que a própria Constituição assim definiu. A segunda distinção, de natureza formal, diz respeito ao processo legislativo de elaboração de normas: a lei ordinária poderá ser aprovada por maioria simples de votos (CF, artigo 47), enquanto a lei complementar exige maioria absoluta para sua aprovação (CF, artigo 69).

Dessa forma os constituintes à época da elaboração do texto constitucional vigente, previram a necessidade de uma segurança maior para aprovação e/ ou alteração de algumas matérias por eles elencadas, por isso o caráter mais dificultoso para umas matérias, e processos menos rigorosos para outros assuntos.

Em 24 de janeiro de 1967 foi publicada a sexta constituição brasileira. A grande novidade residiu na retirada de prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento. O texto dessa constituição mostra grande preocupação com a “segurança nacional”, ostentando tendência de centralização político-administrativo na União e de ampliação dos poderes do Presidente da República.

O Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, vigente também até os dias atuais, disciplina a organização e a reforma administrativa da União. O Planejamento foi definido, pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico, como princípio fundamental e norteador das atividades da administração federal, tendo como instrumento básico o orçamento-programa anual e os Programas Gerais, Setoriais, Regionais (todos de duração Plurianual), o Plano Geral de Governo e a Programação Financeira de Desembolso.

A constituição de 1967 teve curtíssima duração, porque, em 1969, foi editada a EC nº 01, de 17.10.1969, com entrada em vigor em 30.10.1969.

A EC nº 1/1969, embora formalmente seja uma emenda à Constituição de 1967, é considerada por muitos constitucionalistas verdadeiramente uma nova Constituição. Nas palavras do Professor José Afonso da Silva, *“a emenda só serviu como mecanismo de outorga”, ou seja, imposição de novas disposições constitucionais sem consentimento do parlamento. Uma peculiaridade histórica dessa constituição é que ela se denominava “Constituição da República Federativa do Brasil”, a de 1967 era, simplesmente, “Constituição do Brasil”.*

A constituição de 1969 alterou diversos artigos da carta de 1967, mas manteve os dispositivos sobre orçamento, inclusive o que limita a capacidade de iniciativa do Legislativo em leis que gerem despesas e em emendas ao orçamento quando de sua discussão. Em alguns aspectos ela aperfeiçoou o processo de elaboração da lei orçamentária, a fiscalização financeira e orçamentária dos municípios, modificou o sistema tributário, entre outros assuntos.

Em 5 de outubro de 1988, o país recebeu, então, sua oitava constituição. O tema orçamento foi fortemente discutido entre os constituintes, pois era visto como símbolo dos privilégios perdidos durante o período autoritário. Novos conceitos e regras foram introduzidos, bem com a confirmação de princípios e normas já consagrados.

Entre as inovações, podemos citar a exigência de, anualmente, o Executivo encaminhar ao Legislativo, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias com o objetivo de orientar a elaboração da lei orçamentária.

Com base na receita prevista, são fixadas as despesas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Depois que o Orçamento é aprovado pelo Congresso, o governo passa a gastar o que foi autorizado. Se a receita do ano for superior à previsão inicial, o governo encaminha ao Congresso um projeto de lei pedindo autorização para incorporar e executar o excesso de arrecadação. Nesse projeto, define as novas despesas que serão custeadas pelos novos recursos. Se, ao contrário, a receita cair, o governo fica impossibilitado de executar o orçamento na sua totalidade, o que exigirá corte nas despesas programadas.

A inflação crônica de 1991 até 1994, antes do Plano Real, distorcia o orçamento. Quando o governo elaborava a proposta orçamentária, previa uma taxa anual de inflação a fim de corrigir as dotações orçamentárias para que elas mantivessem o valor real. Mas na última década, por causa da inflação crônica e ascendente, essa taxa estimada quase sempre era menor que a inflação efetivamente ocorrida no ano. Com isso, o processo inflacionário corroía as dotações orçamentárias.

Por exemplo, se o orçamento previa um determinado valor para a construção de uma estrada federal, quando o recurso era liberado, o seu valor real (ou seja, descontada a inflação do período) não era mais suficiente para a execução da obra. Esse problema

gerou inúmeras distorções, como a paralisação de projetos pela metade ou a construção de estradas de péssima qualidade.

2.5 O Processo Orçamentário Atual – Constituição de 1988.

O art. 70 prescreve a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial sob o prisma da legalidade, *legitimidade* e da economicidade. Em termos filosóficos, a legitimidade sempre precede a legalidade. Nem tudo que é legal é legítimo. A legitimidade tem muito a ver com o respaldo popular na ação do poder público.

Assim, o controle da legitimidade deve recair sobre a legalidade e economicidade da execução orçamentária e financeira, levando em conta o aspecto da justiça e a relação custo-benefício, de sorte a propiciar ao cidadão a efetiva contrapartida por sua sujeição permanente ao poder tributário do Estado.

A própria Constituição Federal confere ao orçamento a natureza de lei (art. 165, III e §§ 5º 6º e 8º). O § 8º, fiel à tradição que vem desde a Carta Política de 1934, prescreve que “a lei orçamentária não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”.

O art. 166 e parágrafos estabelecem um regime peculiar de tramitação do projeto de lei orçamentária, de iniciativa do Executivo, sem, contudo, exigir *quórum* qualificado para sua aprovação, daí sua natureza de lei ordinária.

Entretanto, a lei orçamentária difere das demais leis, caracterizadas por serem genéricas, abstratas e constantes ou permanentes. Ela é, na verdade, uma lei de efeito concreto para vigorar por um prazo determinado de um ano, fato que, do ponto de vista material, retira-lhe o caráter de lei.

Exatamente, essa peculiaridade levou parte dos estudiosos a sustentar a tese do orçamento como ato-condição. Sob o enfoque formal, no entanto, não há como negar a qualificação de lei.

Portanto, entre nós, o orçamento é uma lei anual, de efeito concreto, estimando as receitas e fixando as despesas, necessárias à execução da política governamental.

Entretanto, as leis orçamentárias possuem um conteúdo material, portanto, sem diferenças substantivas quando comparadas com as demais espécies normativas. Realmente, apesar da sua natureza temporária, não negamos à lei orçamentária certo conteúdo material, pois a violação de normas orçamentárias pode acarretar para o infrator crime de responsabilidade política (art. 85, VI da CF e art. 40, VI, da Lei no 1.079/50) e ato de improbidade administrativa (art. 10, VI, IX e XI e art. 11, I, da Lei no 8.429/92).

Em face da alteração da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que passou a admitir o controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias, não há como negar à lei orçamentária, não só a sua natureza de lei formal anual, como também o seu conteúdo material, como os demais instrumentos normativos previstos no art. 59 da CF. O descumprimento de suas normas pode acarretar sanções de natureza política, administrativa e penal.

As leis orçamentárias – de plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e de orçamentos anuais – são de iniciativa do Poder Executivo (art. 165 da CF), cabendo ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional os respectivos projetos de lei e as propostas (art. 84, XXIII, da CF). O Poder Judiciário e o Ministério Público elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (art. 99, § 1º, e art. 127, § 3º, da CF), sendo que a proposta do Judiciário, no âmbito da União, é encaminhada pelos Presidentes do Supremo Tribunal

Federal e dos Tribunais Superiores (art. 99, § 2º, da CF). Essas propostas, obviamente, são unificadas antes do envio ao Parlamento para discussão.

A realização de despesas públicas é presidida pelo princípio da legalidade. Nada pode ser gasto sem autorização legislativa contida na lei orçamentária anual.

Não há essa previsão na Constituição atual, mas a tese da promulgação da proposta orçamentária como lei encontra amparo no § 2º do art. 35 do ADCT se examinado com cuidado:

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Ninguém pode governar sem orçamento. Tanto é que, não tendo sido possível votar o orçamento do exercício de 1994 em razão do impasse político-institucional, que culminou com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo, foi aprovado o Fundo de Emergência Social composto basicamente por 20% da arrecadação de tributos federais, através da Emenda Constitucional de Revisão no 1, de 1º de março de 1994, para vigorar nos exercícios de 1994 e 1995.

2.6 Leis Orçamentárias

De acordo com o art. 165 da CF existem três leis orçamentárias, todas de iniciativa do Executivo: a que institui o plano plurianual, a de diretrizes orçamentárias e a que aprova o orçamento anual.

Essas leis, em razão de sua natureza temporária, têm forma legislativa peculiar, cabendo ao Presidente da República a remessa ao Congresso Nacional dos respectivos projetos de lei, nos momentos oportunos.

2.7 Orçamento Plurianual

A Lei 8.173 de 1991 dispõe sobre o PPA, plano plurianual, para o quinquênio 1991/1995. Conforme a regra do § 1º do art. 165 da CF segundo o qual “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada”. Conforme o art.1º.

As diretrizes e os objetivos, as metas, as prioridades e o quadro das despesas, a que se refere essa lei, são especificados nos anexos I, II, III e IV do art. 2º respectivamente.

Os valores financeiros - despesas e necessidades de recurso - contidos nesta lei estão orçados a preços vigentes em maio de 1990 e serão atualizados, em cada exercício de vigência do Plano Plurianual, pela variação entre o valor médio no exercício, do Índice de Preços ao Consumidor (IPC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o valor do IPC do mês de maio de 1990. Conforme o seu art.4º.

Esse orçamento resulta, em última análise, das necessidades ditadas pela política governamental. O orçamento faz o papel de programação econômica, direcionando a

ação do governo para vários setores da atividade. O orçamento anual já não basta para assegurar a execução do plano de governo como um todo que, geralmente, implica a execução de obras e serviços de duração prolongada. Tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Também prevê a atuação do Governo, durante o período de 1991 a 1995, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo.

As despesas de capital, em termos de Direito Financeiro, são aquelas pertinentes a investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Despesas de investimentos correspondem às dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas (§ 4º do art.12 da Lei no 4.320/64). Inversões financeiras correspondem às dotações destinadas à aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização, à aquisição de títulos representativos de capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital, e à constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros (§ 5º do art. 12 da Lei no 4.320/64). Transferências de capital são as dotações destinadas à amortização da dívida pública, bem como aquelas consignadas para investimentos ou inversões financeiras, que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo-se em auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior (§ 6º do art. 12 da Lei no 4.320/64).

A integração nacional, um dos objetivos nacionais permanentes, que compõe a formulação da Política Nacional, impõe ao governo da União a elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais que abarquem “um complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais” (art. 43 da CF).

Esses planos e programas devem constar do plano plurianual a ser apreciado pelo Congresso Nacional (§ 4º do art. 165 da CF). Uma das funções do orçamento plurianual, juntamente com o orçamento fiscal e o orçamento de investimento das estatais, é exatamente a de reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (§ 7º do art. 165 da CF). Com essa finalidade, a Carta Política até abre exceção ao princípio da uniformidade do tributo federal em todo o território nacional, permitindo os incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país (art.151, I, da CF).

Daí a absoluta conformidade dos incentivos fiscais concedidos pela União com a Constituição Federal, como afirmado por Hugo de Brito Machado, para quem quanto “ao princípio da isonomia o que importa na verdade é o critério de discrimine, que no caso é precisamente a localização do contribuinte, a justificar o objetivo do tratamento favorável, que é a redução das desigualdades regionais”.

Os projetos prioritários desse plano plurianual do quinquênio 1991/1995 são: a concessão de auxílio à pesquisa e de bolsas de pós-graduação e pesquisa, bem como apoio à divulgação científica na área de ciência e tecnologia; realização de pesquisas e cursos, na área científica e tecnológica; desenvolvimento, fabricação e lançamento de satélites, com vistas à geração de informações sobre recursos naturais e ocupação e uso do solo; estudos e pesquisas sobre meio ambiente, pescas e produtos florestais; prevenção e controle de queimadas em florestas; regulação do mercado de borracha natural; promoção e empreendimentos na área de turismo; desenvolvimento de tecnologias e produção de combustível nuclear; promoção de estudos e pesquisas de interesse da cultura brasileira; preservação do patrimônio histórico-cultural; proteção e

divulgação dos acervos bibliográficos, documentais e iconográficos; reforma, ampliação e construção de estabelecimentos prisionais; demarcação de terras indígenas; divulgação de informações na área educacional, científica e tecnológica; desenvolvimentos de pesquisas nas áreas de saneamento e habitação; defesa contra calamidades públicas; ações desenvolvidas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores; pesquisas básicas, desenvolvimento tecnológico e disseminação de informações, na área de saúde; criação do Centro Nacional de Epidemiologia; ações relativas à ampliação da cobertura clínico laboratorial e do controle de vetores de doenças transmissíveis; informatização do sistema previdenciário; restauração e conservação da malha rodoviária nacional; eliminação dos pontos críticos relativos à segurança do tráfego rodoviário; recuperação, reaparelhamento e modernização dos sistema ferroviário; ações visando a ampliação e a modernização da marinha mercante; prospecção e avaliação de jazidas minerais; exploração, beneficiamento e comercialização de recursos minerais, inclusive petróleo e gás natural; controle e fiscalização da distribuição e da comercialização de combustíveis; ampliação da frota de navios petroleiros; planejamento, coordenação e centralização de informações do sistema de coleta e armazenamento de dados hidrológicos; geração e transmissão de energia elétrica; modernização e expansão do sistema de telecomunicações, inclusive lançamento de satélites de comunicações; estudos e pesquisas visando ao desenvolvimento tecnológico, na área de telecomunicações; reaparelhamento e modernização dos serviços de correios e telégrafos; ações desenvolvidas no âmbito do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, inclusive entidades vinculadas.

2.8 Lei de Diretrizes Orçamentárias

Para o exercício financeiro de 1991 a lei 8.074 de 31 de julho de 1990 estabeleceu as diretrizes orçamentárias e aplicou outras providências.

O exercício financeiro de 1992 a lei 8.211 de 22 de julho de 1991 estabeleceu as diretrizes orçamentárias e aplicou outras providências.

Para o exercício financeiro de 1993 a lei 8.447 de 21 de julho de 1992 estabeleceu as diretrizes orçamentárias e outras providências.

A elaboração e execução da lei orçamentária anual de 1994 a lei 8.694 de agosto de 1993 dispôs sobre as diretrizes e deu outras providências.

Para a elaboração da lei orçamentária anual de 1995 a lei 8.931 de 22 de setembro de 1994 dispôs sobre as diretrizes e deu outras providências.

Essas leis estabelecem: as Diretrizes para o Orçamento da União, as Diretrizes Gerais, as Diretrizes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, as Diretrizes Comuns, as Diretrizes Específicas do Orçamento Fiscal, as Diretrizes Específicas do Orçamento da Seguridade Social, as Diretrizes Específicas para os Poderes Legislativo e Judiciário, e para o Ministério Público, as Diretrizes Específicas do Orçamento de Investimentos das Empresas e Sociedades Controladas.

Além disso, as mencionadas leis estabelecem a Organização e Estrutura dos Orçamentos, as Disposições Relativas às Despesas com Pessoal, as Disposições sobre Alterações na Legislação Tributária, a Política de Aplicação das Agências Financeiras Oficiais de Fomento e Disposições Gerais.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 165, “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”.

O caráter anual dessa lei exsurge da determinação de incluir as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e orientar a elaboração do orçamento anual. Isto quer dizer que todos os anos a lei de diretrizes deve anteceder à lei orçamentária anual. E isso deve ocorrer na esfera federal, estadual, municipal e no âmbito do Distrito Federal como decorrência da simetria que resulta dos preceitos constitucionais (arts. 25, 29 e 32).

Outrossim, essa lei de diretrizes deve dispor sobre alterações na legislação tributária. Como essas alterações implicam o aumento, ou a diminuição da arrecadação tributária, que se refletirá na previsão de receitas a serem consignadas no orçamento anual, segue-se que as isenções e incentivos fiscais, em geral, só poderão ser concedidos antes do advento dessa lei de diretrizes. Convém deixar esclarecido, por oportuno, que, de qualquer forma, a isenção, como corolário da tributação, deve obedecer ao princípio da anualidade tributária. Ademais, se a lei isentiva entrasse em vigor no curso do exercício financeiro em execução, provocaria situação de desequilíbrio orçamentário.

Por fim, essa lei deverá estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, que são as seguintes, cada qual com suas especificidades: Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A., Banco da Amazônia S.A. e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Como se sabe, os financiamentos oficiais têm papel estratégico no desenvolvimento do Estado. A Caixa Econômica Federal está fundamentalmente vocacionada para implementação de programas, objetivando a redução do déficit habitacional e saneamento básico que possam resultar em desenvolvimento de uma infraestrutura rural e urbana adequadas e satisfatórias. O Banco do Brasil S.A. dedica-se ao financiamento do setor agrícola com vista no aumento de produção agrícola, destinada ao mercado interno e externo, com a consequente intensificação das trocas internacionais. Os Bancos do Nordeste e da Amazônia destinam-se ao financiamento de atividades voltadas para o desenvolvimento regional, com vista na redução das desigualdades socioeconômicas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) destina-se a financiar: (a) os programas estratégicos contidos no Plano Plurianual; (b) o desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas, para redução do desemprego; (c) os projetos de investimentos em setores estratégicos para o crescimento do país; (d) o desenvolvimento de uma infraestrutura nos setores industrial e agrícola, com vista ao fomento da capacidade científica e tecnológica, para melhorar a competitividade de nossa economia; enfim, destina-se a disponibilizar recursos financeiros para áreas ou setores considerados vitais dentro do programa de cada governo.

A LDO tem, ainda, como finalidade, dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como traçar critérios e forma de limitação de empenho a ser efetivada sempre que houver perigo de não alcançar as metas fiscais que acompanham essa Lei em forma de Anexo. (art. 4o, § 1o).

Nesse Anexo de Metas Fiscais deverão ser estabelecidas as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, tudo tendo em vista a preservação do princípio do equilíbrio orçamentário, que, como dissemos, não deve ser entendido como um fim em si mesmo, mas como instrumento para o equilíbrio da economia nacional. Às vezes, é preciso provocar déficit para executar obras de infraestrutura de envergadura, com vistas ao aumento da capacidade produtiva do País no futuro, a fim de resguardar a qualidade de vida das gerações futuras.

Para verificação periódica da correta execução orçamentária foi aprovada a Lei 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que obriga os Poderes e o Ministério Público a apresentar o Relatório Bimestral Resumido da Execução Orçamentária (arts. 52 e 53) até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, devendo esse Relatório ser entregue ao Legislativo e ao Tribunal de Contas da União – TCU, além de ser disponibilizado por meios eletrônicos à população em geral, para o controle social da execução orçamentária decorrente do princípio constitucional da legalidade das despesas, um corolário do princípio da legalidade tributária.

2.9 Orçamento Anual

A lei orçamentária anual é aquela que abarca o orçamento fiscal (receitas e despesas) referente aos três Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, além do orçamento de investimentos das empresas estatais, bem como o orçamento da seguridade social (§ 5º do art. 165 da CF).

Vislumbra-se no orçamento fiscal a atuação do princípio da universalidade. Os três orçamentos referidos inter-relacionam-se com o plano plurianual, que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para período superior a um ano.

O orçamento anual é compreendido dentro do exercício financeiro que, desde o Brasil-Império, tem coincidido com o ano-calendário, isto é, abarca o período que vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro. Convém ressaltar, outrossim, que a existência, entre nós, do plano plurianual não prejudica o princípio da anualidade orçamentária, porque aquele não tem caráter dinâmico-operativo, próprio do orçamento anual.

Por derradeiro, registre-se que o art. 168 da CF prescreve que os recursos correspondentes às dotações destinadas aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público deverão ser-lhes entregues até o dia 20 (vinte) de cada mês, na forma da lei complementar referida no art. 165, § 9º. A Constituição Federal vigente introduziu o critério do duodécimo. Entretanto, esse repasse mensal de recursos não é automático.

Depende não só da efetiva arrecadação da receita, como também da existência do programa de despesas, elaborado pelo órgão destinatário. A Carta Política não autoriza a transferência de verbas hipotéticas nem o repasse de numerários sem obediência ao princípio da programação de despesas. A programação das despesas mensais poderá ser modificada no curso do exercício desde que “observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária”, conforme art. 50 da Lei no 4.320/64. É certo, no entanto, que não cabe ao Executivo mudar a data do repasse, que é o dia 20 de cada mês, conforme já decidiu a Suprema Corte.

A Constituição estabeleceu os princípios da previsão de receitas e de fixação de despesas. Entretanto, em virtude do processo inflacionário que perdurou entre 1991 a 1995, tornou-se hábito inserir nas leis orçamentárias anuais a autorização para o Executivo corrigir as dotações, periodicamente, de acordo com os índices inflacionários.

O orçamento de investimento das empresas estatais estima as receitas patrimoniais das empresas estatais e fixa as respectivas despesas. Esse orçamento que se agrega ao orçamento básico cresce de importância nos dias atuais em que se intensificaram a exploração de recursos naturais pelas empresas estatais e a cobrança de *royalties* (compensação financeira referida no § 1º, do art. 20 da CF). Ele há de ser elaborado à luz do princípio da unidade orçamentária, ajustando-se à mesma metodologia de elaboração do orçamento fiscal. Verifica-se, contudo, que as receitas patrimoniais, ao contrário do que ocorre com as receitas tributárias, não vêm sendo

apresentadas com desdobramentos, isto é, não há detalhamento dessas receitas que possa enfraquecer o mecanismo de controle e fiscalização da execução orçamentária. A ausência de representação da sociedade na realização desse tipo de receita pelo Estado, por si só, não justifica a omissão de detalhamento delas que atenta contra o princípio da transparência orçamentária.

De se lembrar, por oportuno, que a Constituição fixa em seu art. 173 e parágrafos os limites e condições para a exploração de atividade econômica pelo Estado.

A exemplo do orçamento supra, o orçamento de seguridade social, à luz do princípio da unidade orçamentária, este orçamento agrega-se ao orçamento básico. Estima as receitas de um lado, e as despesas, de outro lado. As receitas compreendem as contribuições sociais previstas no art. 195 da CF.

A Seguridade Social, nos termos do art. 194 da CF, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e assistência social. Apesar dessas contribuições sociais, as receitas não têm sido suficientes para atender às despesas desses três setores, notadamente a área de saúde, que atua sob os princípios da universalização e da igualdade (art. 196 da CF). Os órgãos responsáveis, TCU e Parlamento Nacional, deveriam melhor controlar e fiscalizar a destinação de vultosas receitas de contribuições sociais que têm superado a arrecadação de impostos nos últimos dez anos.

No exercício financeiro de 1991 a Receita Total foi estimada, no mesmo valor da Despesa Total, em Cr\$ 52.809.946.118.000,00 (cinquenta e dois trilhões, oitocentos e nove bilhões, novecentos e quarenta e seis milhões e cento e dezoito mil cruzeiros) com relação aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. A despesa do Orçamento de Investimento foi fixada em Cr\$ 4.783.275.061.000,00 (quatro trilhões setecentos e oitenta e três bilhões duzentos e setenta e cinco milhões e sessenta e um mil cruzeiros), conforme a Lei 8.175 de 1991.

No exercício financeiro de 1992 a Receita Total foi estimada, no mesmo valor da Despesa Total, em Cr\$ 478.408.892.900.000,00 (quatrocentos e setenta e oito trilhões quatrocentos e oito bilhões oitocentos e noventa e dois milhões e novecentos mil cruzeiros) com relação aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. A despesa do Orçamento de Investimento foi fixada em Cr\$ 36.895.967.536.000,00 (trinta e seis trilhões, oitocentos e noventa e cinco bilhões, novecentos e sessenta e sete milhões e quinhentos e trinta e seis mil cruzeiros), conforme a Lei 8.409 de 1992.

No exercício financeiro de 1993 a Receita Total foi estimada, no mesmo valor da Despesa Total, em Cr\$ 13.896.006.300.689.000,00 (treze quatrilhões, oitocentos e noventa e seis trilhões, seis bilhões, trezentos milhões e seiscentos e oitenta e nove mil cruzeiros) com relação aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. A despesa do Orçamento de Investimento foi fixada em Cr\$ 646.383.541.210.000,00 (seiscentos e quarenta e seis trilhões, trezentos e oitenta e três bilhões, quinhentos e quarenta e um milhões e duzentos e dez mil cruzeiros reais), conforme a Lei 8.652 de 1993.

No exercício financeiro de 1994 a Receita Total foi estimada, no mesmo valor da Despesa Total, em R\$ 214.826.827.417,00 (duzentos e quatorze bilhões, oitocentos e vinte e seis milhões, oitocentos e vinte sete mil e quatrocentos e dezessete reais) com relação aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. A despesa do Orçamento de Investimento foi fixada em R\$ 5.254.822.821,00 (cinco bilhões, duzentos e cinquenta e quatro milhões, oitocentos e vinte e dois mil e oitocentos e vinte e um reais), conforme a Lei 8.933 de 1994.

No exercício financeiro de 1995 a Receita Total foi estimada, no mesmo valor da Despesa Total, em R\$ 320.177.759.963,00 (trezentos e vinte bilhões, cento e setenta e sete milhões, setecentos e cinquenta e nove mil e novecentos e sessenta e três reais) com relação aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. A despesa do Orçamento de Investimento foi fixada em R\$ 14.915.446.078,00 (quatorze bilhões, novecentos e quinze milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil e setenta e oito reais), conforme a Lei 8.980 de 1995.

2.10 Orçamento Autorizativo

O orçamento anual assume características de um programa de ação do governo interagindo com a lei do PPA e a LDO. A lei do PPA define o plano estratégico do governo a longo prazo, que fica mais no plano abstrato. A LDO seleciona as estratégias a serem implementadas. Aquela representa estratégia enquanto que esta representa a tática. A LDO estabelece um elo entre o PPA e a LOA que confere ao PPA um caráter dinâmico-operativo disponibilizando os recursos financeiros para a execução do plano estratégico definido pela LDO.

Por isso, o orçamento-programa, que é elaborado em função de objetivos e metas a serem atingidas, de projetos e programas a serem executados, dos quais as dotações são a mera representação numérica, não mais pode ser havido como meramente autorizativo, tendo, sim, por determinação constitucional, um caráter impositivo.

Pode até parecer impositivo o orçamento anual, principalmente depois que o STF passou a admitir o controle abstrato das normas orçamentárias para conter abusos na abertura de créditos extraordinários por meio de medidas provisórias, para custear despesas correntes.

Contudo, o orçamento anual regulado na Constituição é meramente autorizativo. É verdade que a sua execução é regida pelo princípio da legalidade. Nada pode ser gasto sem prévia fixação da despesa correspondente na LOA. Porém, é importante deixar claro que execução de despesa previamente autorizada pelo Legislativo não significa obrigatoriedade de o Executivo exaurir a verba orçamentária prevista nas diferentes dotações.

No próprio art. 167, IV, da CF encontramos indícios de que a Carta Magna adotou a modalidade de orçamento autorizativo. Outrossim, o art.169 da CF flexibiliza as despesas de pessoal de acordo com o comportamento da receita, nos termos definidos em lei complementar, fato que poderá levar à situação que não permita esgotar a dotação orçamentária relativa a despesas com a folha. Mas, não é só. A possibilidade de mudança de vontade do Poder Público na eleição de prioridades, isto é, reformulação da política de ação governamental, está espelhada na rotineira realocação de verbas por meio de remanejamento, transposição e a transferência de recursos mediante abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais, com anulação parcial de dotações, tudo com fundamento no art.167, VI, da CF. Outrossim, leis orçamentárias anuais de diversos entes políticos já contêm uma autorização genérica para remanejar as verbas de todas as dotações até um limite percentual predefinido com base no art. 66 da Lei no 4.320/64. É verdade que a constitucionalidade desse dispositivo é discutível considerando que a Carta Política exige autorização legislativa específica caso a caso.

Daí as costumeiras diferenças enormes entre o orçado e o efetivamente executado. Em última análise, as constantes realocações de recursos previstos na lei orçamentária revelam, no mínimo, a incapacidade do governo em planejar a ação

governamental para o cumprimento da finalidade estatal refletida na lei orçamentária anual.

O orçamento autorizativo que vigora entre nós apresenta esse aspecto negativo que permite burlar o princípio da legalidade das despesas, o qual representa a exteriorização da vontade popular no direcionamento das despesas públicas, por meio de representantes legitimamente eleitos. O princípio da prévia aprovação de despesa pública que surgiu como corolário do princípio da prévia aprovação de receitas públicas derivadas (princípio da legalidade tributária) é, de certa forma, desatendido.

Outrossim, esse orçamento autorizativo tende à elaboração de uma lei orçamentária que não espelha as reais necessidades e prioridades do Poder Público, sempre contando com as futuras realocações de recursos ao sabor dos acontecimentos do dia a dia, não raras vezes, ao sabor de interesses políticos supervenientes.

2.11 Lei 4.320 de 1964

Os dispositivos da Lei no 4.320, de 17-3-1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, acham-se em vigor, salvo aqueles contrariados pelas normas constitucionais supervenientes.

Essa lei, de natureza complementar do ponto de vista material, aplicável no âmbito nacional, por ter sido elaborada na vigência da Carta Política de 1946, quando não havia previsão constitucional de orçamento plurianual, nem de lei de diretrizes orçamentárias, não exaure todo o campo de atuação da lei complementar referida na Carta Magna vigente.

Por isso dispôs o § 2º do art. 35 do ADCT:

Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Por ora, o encaminhamento de projetos de leis orçamentárias continua obedecendo aos prazos previstos nas disposições transitórias referidas, até que a lei complementar competente venha substituir a Lei no 4.320/64.

2.12 Instituição de Fundos

A Constituição Federal de 1988 atribuiu à lei complementar o estabelecimento de condições para a instituição e funcionamento de fundos (art. 165, § 9º, II).

Entretanto, os fundos a que se refere o inciso II do § 9º do art. 165 da Carta Política significam reservas de certas receitas públicas para a realização de determinados objetivos ou serviços de interesse público. Representam uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria em virtude do qual todas as receitas públicas são recolhidas ao Tesouro para daí *saírem somente* sob forma de pagamentos de despesas *consignadas* no orçamento. No entanto, a Constituição veda a vinculação da receita de impostos a órgãos, despesas e fundos (art. 167, IV). Daí a necessidade de autorização legislativa específica para a constituição de cada fundo, providência essa, aliás,

determinada pelo inciso IX do mesmo artigo, de forma abundante. Os fundos são formados com parcelas dos recursos financeiros colocados no orçamento anual ou em créditos adicionais, para consecução de determinada finalidade pública, servindo, não raras vezes, como instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico. Exemplos disso são as aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Na realidade, o fundo representa sério obstáculo ao efetivo exercício pelo Legislativo de seu poder de fiscalizar e controlar a execução orçamentária, por esvaziar o princípio da especialidade, segundo o qual são discriminados no orçamento anual os créditos cabentes a cada órgão estabelecendo o prazo para a efetivação das despesas.

Por isso, a Constituição cidadã de 1988, por meio do art. 36 do ADCT, extinguiu, sob condição, com as ressalvas aí previstas, todos os fundos até então existentes. Por outro lado, condicionou a criação de novos fundos à prévia disciplinação pela lei complementar quanto às condições para sua instituição e funcionamento (art. 165, § 9º, II, da CF).

Assim, foi criado o chamado Fundo Social de Emergência para vigorar nos exercícios de 1994 e 1995, composto de recursos provenientes do IRRF, do ITR, do IOF e de 20% de todos os impostos e contribuições federais, foi instituído pela Emenda Revisional de nº 1/94, que acrescentou os artigos 71, 72 e 73 ao ADCT. O FSE foi criado “com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e programas de interesse econômico e social”.

Fugindo do procedimento usual, o instrumento normativo instituidor desse inusitado fundo determinou que as parcelas de impostos e contribuições que integram o FSE sejam previamente deduzidas da base de cálculo de qualquer vinculação ou participação constitucional ou legal.

Ainda que justificável fosse a criação do FSE em 1994, quando o País estava sem orçamento aprovado, mergulhado em profunda crise sem precedentes na história, não se pode deixar de lembrar a inconstitucionalidade de sua instituição por emenda constitucional. Não tem sentido algum, após decorridos mais de cinco anos da data da promulgação da Carta Política de 1988, inserir novas disposições transitórias, por meio de Emenda Revisional nº 1/94, contrariando radicalmente o que está no corpo da Constituição, ainda que de forma temporária. Não pode o constituinte derivado suspender parcial e provisoriamente os efeitos das disposições constitucionais estabelecidas pelo constituinte originário visando à preservação do princípio federativo e os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, I e IV, da CF). Do mesmo vício padece a prorrogação desse fundo, com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal, por meio de outra emenda constitucional.

Concluindo, os defensores do FSE querem, na verdade, um regime de “cheque em branco” em matéria de despesas públicas, tornando letras mortas os princípios constitucionais orçamentários. De fato, queixam-se do condicionamento das despesas confundindo, deliberadamente ou não, o princípio da não vinculação do produto de arrecadação de impostos a órgão, fundo ou serviços, previsto no art. 167, IV, da CF, com o princípio da especialidade que, como não poderia deixar de ser, determina a discriminação no orçamento anual de créditos cabentes a cada órgão e estabelece o prazo para a efetivação das despesas. Assim, as despesas devem ser fixas (art. 165, § 8º), ficando proibida a concessão ou utilização de créditos ilimitados (art. 167, VII), bem como a transposição ou remanejamento de verbas de um órgão para outro, ou de uma dotação para outra, sem prévia autorização legislativa (art. 167, VI).

Isso significa que o governante deve planejar a política governamental detectando e elegendo as prioridades da sociedade, dentro das reais possibilidades financeiras do Estado, plano esse que é referendado pela mesma sociedade no momento em que o Parlamento aprova o orçamento, que outra coisa não deve ser senão o espelho das atividades que o governo deseja implementar.

Pretender que as despesas sejam feitas quando, onde, como e para que fim é o mesmo que negar ao povo o direito de autorizar as despesas, que surgiu nas sociedades modernas como consequência natural da conquista do direito de autorizar as receitas.

2.13 Fiscalização e Controle do Orçamento

Sobre o assunto, dispõe a Constituição Federal em seu art. 70:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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

Para dicionaristas, a palavra *controle* é sinônima de *fiscalização*. Mas não é bem assim, pois o art. 70, da CF prescreve que “*a fiscalização contábil, financeira... será exercida... mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno...*”, o que revela tratar-se de conceitos distintos.

Assim, controlar a execução orçamentária significa acompanhar e obter condições para, se for o caso, otimizar os meios de arrecadação da receita pública, de um lado, e adotar medidas de contenção dos gastos, de outro lado, ainda no decorrer do exercício. Trata-se de verificar a compatibilidade entre o planejado e o que está sendo executado. Daí por que as metas anuais de receitas são desdobradas em metas bimestrais de arrecadação, como determina o art. 13 da LRF, exatamente para possibilitar a elaboração da programação financeira com o respectivo cronograma de execução mensal de desembolso.

A fiscalização é feita sob vários ângulos.

O controle externo cabe ao Poder Legislativo (Congresso Nacional) com o auxílio do Tribunal de Contas da União que é composto por 9 ministros, sendo que 2/3 destes ministros são escolhidos pelo Executivo, 1/3 são escolhidos pelo Legislativo e os ministros são vitalícios. O controle acontece de forma prévia, concomitante e posterior.

Nos termos do art. 70 da CF, a fiscalização abrange os campos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, representando essa parte final uma inovação da Constituição de 1988, pois, anteriormente, somente a União se sujeitava aos atos fiscalizatórios. Outra inovação da Carta Política vigente diz respeito à obrigatoriedade de prestar contas por parte de qualquer pessoa física ou entidade pública nas situações referidas no parágrafo único do art. 70. Esses preceitos, em decorrência do princípio da simetria, têm aplicação nas esferas estaduais e municipais.

2.14 Lei 135 de 2010. Lei da Ficha Limpa

Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Assim a lei da ficha limpa, de acordo com as alíneas g, h e l do art.2º desta lei, passa a vigorar com as seguintes alterações:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena.

Desta forma, o agente público, agente político ou ordenador de despesas que violar as referidas leis orçamentárias está sujeito a ficar 8(oito) anos inelegíveis como sanção específica para a hipótese de seu descumprimento.

A fiscalização financeira resume-se na verificação de entrada e saída de dinheiro, ao passo que a orçamentária alude à correta execução do orçamento.

O controle social abrange o acompanhamento da execução orçamentária e financeira para coibir as ilegalidades. Nesse sentido, o orçamento apresenta função biunívoca: o orçamento é instrumento de cidadania e a cidadania se faz presente também pelo orçamento.

2.15 Modelo Comparado da Argentina

O orçamento nacional e os orçamentos gerais dos poderes públicos é o documento financeiro do Estado ou outro poder da administração pública, que equilibra receitas e despesa no ano fiscal. O orçamento constitui a expressão cifrada, conjunta e sistemática das obrigações (gastos) que, como máximo, podem reconhecer os direitos que prevê liquidar durante o correspondente exercício anual.

A aprovação dos orçamentos constitui uma das atribuições básicas do congresso ou parlamento de um país, mediante a correspondente Lei de Orçamentos; que é uma norma legal, contemplada em diversos ordenamentos jurídicos criada por este órgão ao final do ano (geralmente nos últimos dias de dezembro) que regula tudo o que for concernente aos orçamentos para o ano seguinte. Esta lei inclui a relação de gastos que pode exercer o Estado e as receitas que este deve alcançar no próximo ano. Ademais, é uma lei de natureza mista posto que sua função é legislativa e também de controle. Por sua especial característica, a lei de orçamentos pode ter uma tramitação especial ou distinta das outras leis.

Entende-se por gastos o conjunto de distribuição de bens, geralmente pecuniárias que realiza o Estado para cumprir com seus fins, e assegurar, satisfazer as necessidades da sociedade. Pelo contrario, os recursos são grupo de riqueza que tem o Estado, preferentemente dinheiro para a atenção da distribuição de bens determinadas pelas exigências administrativas e de natureza económico-social.

Para obter estes recursos o Estado estabelece leis tributárias que devem estar de acordo com a Constituição da Nação Argentina de 1994.

O envio de Projeto de Lei ocorre em cumprimento ao estabelecido no artigo 75, inciso 8, da Constituição da Nação Argentina de 1994, que atribui ao Poder Legislativo o dever de fixar anualmente o Orçamento Geral de despesas e Cálculo de Recursos da Administração Nacional. E, de acordo o artigo 100 inciso 6 da citada Constituição, cabe ao Chefe de Gabinete de Ministros a responsabilidade de enviar ao Congresso (especificamente à câmara de Deputados em primeira instância) o Projeto de Orçamento Nacional antes de 15 de setembro do ano anterior ao correspondente Orçamento, e prévio acordo com o Gabinete de Ministros para aprovação do Poder Executivo Nacional.

2.16 Elementos Fundamentais do Orçamento Público

Natureza jurídica: O orçamento é uma instituição jurídica fundamental do Direito Público, que sanciona a competência do poder legislativo para controlar a atividade financeira do Estado, como manifestação da natureza representativa da soberania popular que supõe o parlamento.

- Natureza política.
- Documento de elaboração periódica, este carácter deriva da sua natureza política e de instrumento de controle, que há de ser renovado periodicamente.
- O orçamento adota uma forma contábil. A partir deste ponto de vista o orçamento aparece formalmente equilibrado, o qual não implica que do ponto de vista econômico esteja equilibrado.
- O orçamento supõe uma autorização de gastos e uma previsão de receita
- Representa a delimitação do plano econômico da Fazenda Pública.

2.17 Marcos Orçamentário de médio prazo

São ferramentas institucionais que permitem transcender ao orçamento. Baseia-se nas projeções macroeconômicas para estabelecer limites de gasto tendo em conta o endividamento e os recursos futuros. Os objetivos perseguidos são a estabilidade e disciplina macrofiscal, a eficiência na distribuição e a eficiência no uso dos recursos.

Os marcos orçamentário baseia-se no uso das projeções para poder estimar os gastos das agências governamentais para dar certa previsibilidade às agências. Geralmente, o gasto se classifica em função, setor ou ministério. Desta maneira, se coloca recursos para as prioridades da nação quando se cuida da disciplina fiscal. É o tipo de Marco de Médio Prazo mais usado.

2.18 Princípio de Competência Popular

Corresponde ao povo, titular da soberania nacional, a fixação de toda cobrança e custeio do Estado. Isto se desenvolve tendo por base de que o Poder legislativo lhe concerne a aprovação e promulgação.

2.19 Princípio de Universalidade

Os orçamentos devem recolher a totalidade dos recursos e despesas derivadas da atividade financeira do Estado, para que desta forma seja adequadamente controlado pelo Parlamento.

2.20 Princípio de Especialidade Qualitativa, Quantitativa e Temporal

Os recursos devem designar exatamente os objetivos fixados no documento orçamentário. Este princípio fica atenuado a través das transferências orçamentárias que autorizam a transferência entre distintos conceitos do orçamento seguindo os procedimentos estabelecidos. A autorização que supõe o gasto público tem como âmbito temporal e que fixa o orçamento.

2.21 Fiscalização e Controle

A Entidade Fiscalizadora Superior argentina corresponde a Auditoria Geral da Nação Argentina (AGN) criada em 1992 a partir da Lei 24156.

Com ela estabeleceu-se objetivos gerais, entre outros, os critérios de economia, eficiência e eficácia. Assim, possui capacidade institucional bastante limitada, pois suas recomendações não possuem poder vinculante.

Possui 7 Auditores Gerais, com mandato de 8 anos, sendo permitida a recondução, havendo renovação de 50% dos membros a cada 4 anos.

2.22 Modelo Comparado do Uruguai

O Escritório de Planejamento e Orçamento, mais conhecida como **OPP**, que em espanhol significa **Oficina de Planeamiento y Presupuesto** do Uruguai é uma dependência da Presidência da República encarregada de assessorar o Poder Executivo na formulação de planos, programas e políticas nacionais e departamentais assim como também a definição da estratégia econômica e social do Governo.

2.23 Antecedentes

Por decreto do Poder Executivo (Conselho Nacional de Governo) de 27 de janeiro de 1960, foi criada a Comissão de Investimentos e Desenvolvimento Econômico (CIDE). Esta comissão estava presidida pelo Ministro de Fazenda e integrada, ademais, pelos Ministros de Obras Públicas, da Indústria e Trabalho, da Pecuária e Agricultura, pelo Contador Geral da Nação, pelo Diretor de Crédito Público e por um Diretor do Banco da República Oriental do Uruguai.

Seus deveres eram:

- Formular planos orgânicos de desenvolvimento econômico;
- Projetar e buscar seu financiamento interno e externo;
- Coordenar todo trabalho tendente a aumentar a produtividade nacional; e
- Vigiar a ação de pôr em prática os projetos que se aprovassem.

Funcionou entre 27 de janeiro de 1960 e 28 de fevereiro de 1967. Seu Secretário Técnico foi Enrique V. Iglesias.

Na CIDE trabalharam mais de 300 pessoas de distintas tendências políticas, uruguaios e convidados de outros países. Sua primeira tarefa foi diagnosticar um país que se conhecia pouco e mal. Desenhar um novo censo de população e habitação e desenhar um sistema de contas nacionais que, todavia, não se conduzia.

Porém a CIDE foi mais além. Em 1965 apresentou seu Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, uma monumental obra de seis volumes e 11 quilos de peso. Este plano nunca foi implementado em sua totalidade e coordenadamente, como recomendavam seus autores. Para muitos deles, isto supõe uma profunda frustração.

2.24 Fundação da OPP

No ano 1967, entrou em vigência a reforma constitucional aprovada no plebiscito de 27 de novembro de 1966. O artigo 230 da nova Constituição da República Oriental do Uruguai (traduzido) estabelecia que:

Haverá um Escritório de Planejamento e Orçamento que dependerá diretamente da Presidência da República. Estará dirigida por uma Comissão integrada com representantes dos Ministros vinculados ao desenvolvimento e por um Diretor designado pelo Presidente da República que presidirá.

2.25 A Seplacodi

No governo cívico-militar, pelo chamado Ato Institucional N° 3 (artigos 3° e 4°), de 1° de setembro de 1976, foi criada a Secretaria de Planejamento, Coordenação e Difusão (SEPLACODI), substituindo a OPP, com as conseguintes modificações estruturais.

Com o reestabelecimento da normalidade institucional, o 1° de março de 1985, tornou sem efeito a SEPLACODI. O decreto N° 96/1985 organizou e estabeleceu seus deveres, objetivos e estrutura orgânica.

2.26 Deveres

O Escritório de Planejamento e Orçamento (Oficina de Planejamento e Presupuesto) assessora o Poder Executivo na:

- Definição da estratégia econômica e social do Governo;
- Formulação dos planos, programas e políticas nacionais e departamental consistente com ela;
- Elaboração e avaliação sobre a base de indicadores de desempenho, dos projetos de Orçamento Nacional de Prestação de Contas;
- Análise e avaliação dos orçamentos, projetos de investimentos e tarifas dos organismos do artigo 221 da Constituição da República;
- Condução dos processos de modernização e reforma do Estado; e
- Planificação das políticas de descentralização.

O Diretor do Escritório de Orçamento é designado pelo Presidente da República no início de seu mandato. Deve reunir as mesmas condições que um Ministro de Estado e, na prática, tem similar hierarquia. Usualmente participa das reuniões do gabinete ministerial para elaboração do orçamento.

2.27 Organização

O Escritório de Planejamento e Orçamento (OPP) está organizado em três divisões e vários departamentos. As divisões são: Orçamento e Gestão do Setor Público, Políticas de Investimento e Cooperação Internacional e Política Econômica e Social. Ademais destas três divisões, dependem da direção a assessorias letrada e técnica e o departamento de Administração e Finanças.

Alguns Escritórios que dependem da OPP:

- Bolsas de estudos e Cursos;
- Fundo Nacional;
- Programa de Modernização das Compras e Contratações Estatais;
- Comitê Executivo para a Reforma do Estado (CEPRE);
- Programa de Reforma da Seguridade Social (PRSS)
- Instituto Nacional de Estatística (INE)
- Comissão Setorial do Mercosul (COMISEC)
- Unidade de Desenvolvimento Municipal (UDM)
- Programa de Integração de Assentamentos Irregulares (PIAI)
- Direção de Projetos de Desenvolvimento (DIPRODE)

2.28 Fiscalização e Controle

Sua primeira constituição de 1930 criou a “Comissão de Contas”. O objetivo desse órgão era realizar auditoria das contas apresentadas pelo governo.

Em 1934 a Comissão de Contas deu origem ao Tribunal de Contas da República Oriental do Uruguai.

Com a atual Constituição, promulgada em 1967, a Entidade Fiscalizadora Superior do Uruguai ganhou um amplo tratamento constitucional, passando a ser composta por 7 ministros, cada um com mandato de 5 anos. A escolha desses ministros acontece por maioria absoluta do Legislativo. O controle orçamentário é prévio e posterior, não possuindo tribunal de contas nos estados.

3- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que o Orçamento da União é um mero plano programático que não é eficiente como deveria ser. Por isso, entendo que o modelo de orçamento que melhor serviria para o Brasil seria o orçamento impositivo, porque obriga o Executivo a esgotar as verbas das dotações orçamentárias como aprovadas originariamente, ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição. Assim, conferindo maior seriedade na elaboração e execução do orçamento e permitindo melhor desempenho dos órgãos destinados a fiscalizar e controlar a execução orçamentária.

Não bastasse isso, percebe-se a expansão descontrolada dos gastos públicos que repercute de forma negativa porque é público e notório que as despesas de custeio da máquina pública são gigantescas. Enquanto que a prestação de serviços essenciais à população como saúde, educação, segurança, infraestrutura etc. não são eficientes como deveria, pois o Estado deve redistribuir à sociedade o retorno da arrecadação de tributos. O que não acontece como deveria, pois esses serviços são de péssima qualidade.

Apesar de possuir o sistema de tribunais, o Brasil ainda possui forte influência política. A Argentina por sua vez, adota o sistema de Auditoria, que, entretanto, não possui capacidade decisória.

Logo, podemos inferir que dentre os três países analisados, o orçamento da União (ou do país) de melhor desempenho é do Uruguai, responsável por dar maior autonomia e fiscalização aos seus órgãos.

Neste sentido, a questão não é de equilibrar o orçamento, pois este não pode ser entendido como um fim em si mesmo, mas como um instrumento de progresso de uma nação. Sua função é equilibrar a economia nacional. Sua tarefa é afastar as inflações e deflações, mantendo sempre estável a economia, de sorte que os investimentos absorvam toda a poupança, sem excedê-la nem ficarem abaixo dela. O pensamento atual exige a “humanização” do orçamento.

Diante do exposto, é possível concluir que as Políticas Econômicas previstas no Orçamento da União consiste no conjunto de ações governamentais que foram planejadas para atingir determinadas finalidades relacionadas com a situação econômica do país entre os anos de 1991 a 1995. Sendo importante destacar um avanço na economia do país com a mudança da moeda brasileira do cruzeiro real para o real no ano de 1994. Sendo que, dos três países, o Brasil é o que menos investe em educação, ciência e tecnologia o que compromete o seu desenvolvimento econômico e o seu Índice de Desenvolvimento Humano. A Argentina é o que mais investe em educação. O

que reflete um melhor desenvolvimento econômico, um melhor IDH dos países analisados.

Portanto, a proposição deste artigo é mudar o modelo de Orçamento Autorizativo para o Orçamento Impositivo, por entender que este último modelo poderia ser mais eficiente e comprometido do que o atual modelo utilizado.

4- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Harada, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. – 25. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016;
- Plano Plurianual de 1991 a 1995. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 jul. 2016 ;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8074.html>. Acesso em: 18 jul. 2016;
- Lei Orçamentária Anual. Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-1991/p_lei>. Acesso em: 18 jul. 2016;
- Modelo de Orçamento Argentino. Disponível em <<https://es.wikipedia.org/presupuestos+generales+de+argentina>>. Acesso em: 18 jul. 2016;
- Modelo de Orçamento Uruguaio. Disponível em <https://es.wikipedia.org/wiki/Oficina_de_Planeamiento_y_Presupuesto>. Acesso em: 18 jul. 2016.