



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



TÍTULO: ORÇAMENTO BRASILEIRO DE 1996-2000 - ANÁLISE COMPARADA DAS PRIORIDADES DE GOVERNO¹

Andreia Pereira Freitas²

Kattarine Kelly Sergio de Sena Costa³

Mariana Von Linde Moura⁴

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga⁵

Trabalho escrito com finalidade de avaliação na Disciplina de Direito Financeiro, ministrada pelo Professor Dr. Edival Braga.

Resumo: Este artigo científico analisa como tema o Orçamento Brasileiro de 1996 a 2000 com o exame comparado das prioridades de governo sob os parâmetros econômicos e sociais. Primeiramente, irá abordar sobre o contexto histórico brasileiro, e em seguida tratará a análise detida das leis orçamentárias de cada ano do período, bem como o panorama econômico e social, por fim analisará os modelos orçamentários uruguaios e argentinos. Dessa forma, definirá as prioridades de cada período. O objetivo do trabalho versa sobre verificar as prioridades de governo através da análise orçamentária, na qual se ressalta o direito comparado.

Palavras-chaves: orçamento brasileiro – econômicos – sociais – prioridades – direito comparado

Sumário: 1. Introdução; 2. Contexto histórico; 3. Legislação orçamentária, 3.1 Orçamento da União de 1996, 3.2 Orçamento da União de 1997, 3.3 Orçamento da União de 1998, 3.4 Orçamento da União de 1999, 3.5 Orçamento da União de 2000; 4. Análise dos modelos orçamentários do Brasil, da Argentina e do Uruguai; 5. Considerações Finais; 6 Referências.

Abstract: This scientific article analyzes the Brazilian's Budget 1996-2000 doing compare with the priorities of government in the economic and social parameters. First, it will address the Brazilian historical context, and then treat the careful analysis of the budget laws of each year of the period, as well as the economic and social landscape, finally analyze the Uruguayans and Argentines budget models, defining the priorities of each

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 Acadêmica do Curso de Bacharelado em Direito da UFRR.

³ Acadêmica do Curso de Bacharelado em Direito da UFRR.

⁴ Acadêmica do Curso de Bacharelado em Direito da UFRR.

⁵ Professor de Direito Financeiro da Universidade Federal de Roraima - UFRR



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



period . The purpose of the work deals about checking the priorities of government through budget analysis, where we highlight the comparative law.

Keywords: Brazilian's Budget. Economic Parameters. Social Parameters. Uruguayans Budget. Argentines Budget.

Summary: 1.Introduction; 2. Historical context; 3. Budget Law, 3.1 Union Budget 1996, 3.2 Union budget 1997, 3.3 Union budget 1998, 3.4 Union budget 1999, 3.5 Union budget 2000; 4. Analysis of budget models from Brazil, Argentina and Uruguay; 5. Final considerations; 6 References.

1- INTRODUÇÃO

É de notório conhecimento que o orçamento público é a peça legislativa responsável por autorizar despesas e estimar receitas. No entanto, esse entendimento clássico do orçamento como mero instrumento contábil e financeiro, hoje, encontra-se ultrapassado. Indubitavelmente, o orçamento continua sendo um dos pilares da atividade financeira, mas não se limita a esse aspecto.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversas mudanças foram introduzidas no sistema financeiro brasileiro, entre elas, tem-se, como principal, a feição programática dada ao orçamento brasileiro. Segundo Baleeiro (2002, p. 422):

(..) o orçamento não pode ser entendido como um fim em si mesmo, mas como 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.

O *orçamento-programa* (assim definido por diversos doutrinadores, dentre eles o renomado José Afonso da Silva – Curso de Direito Constitucional) representa o principal instrumento utilizado para definir políticas públicas sociais, econômicas, bem como programas a longo e médio prazo de desenvolvimento do país. Esses, por sua vez, devem estar ligados aos Fundamentos (art. 1º CF) e Objetivos (art. 3º CF) da República Federativa do Brasil.

A despeito de a Constituição Federal de 1988 incentivar uma maior concretização de programas sociais, nem sempre tal viés é alcançado. Em verdade, raras vezes os programas sociais são executados em sua totalidade. Fato que faz surgir o questionamento acerca da real efetividade das Leis Orçamentárias.

Por outro lado, a peça orçamentária representa as prioridades do governo do mandato vigente (que



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



devem estar alinhadas às prioridades de Estado previstas na Constituição), ou seja, além do aspecto legal, o orçamento contempla aspectos de cunho político, servindo, por ocasião, como objeto de barganha de apoio eleitoral. Nesse ínterim, já ensinava Lassalle que os fatores reais de poder são os verdadeiros influenciadores da construção das leis, e as leis orçamentárias não fogem dessa regra.

Diante do exposto, fica explícita a importância da investigação acerca das prioridades de governo concebidas pelas peças orçamentárias, através da análise do panorama econômico e social do país. Além disso, é relevante analisar o contexto fático da América Latina acerca dos modelos orçamentários vigentes, representada aqui por dois países, Uruguai e Argentina, tendo em vista, sobretudo, o grau de integralização regional desses mercados. Estes são os objetos de estudo do presente artigo.

Por conseguinte, a pesquisa foi delimitada aos anos de 1996 a 2000. Quanto à abordagem, a pesquisa proposta foi de caráter qualitativo, ao passo que buscou fundamentos estritamente teóricos para o contato com o tema. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa tem caráter bibliográfico, pois buscou fontes diversificadas para um melhor estudo do tema, portanto, sem qualquer abordagem empírica, utilizando-se de todo tipo de publicação válida disponível, como, por exemplo: livros, artigos e dispositivos legais que aproximam o pesquisador do tema.

2 – Contexto Histórico

Em 1º de Janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso assume a presidência da República. Ele teve sua vitória assegurada no primeiro turno da disputa presidencial, sobretudo, por causa do sucesso do Plano Real – implementado em 1994 por FHC, então Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. Permaneceu no cargo até 2001, tendo sido reeleito em 1998, após aprovação da EC 16 de 1997.

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela privatização de empresas estatais, como: Embraer, Telebrás, Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda. Deu-se prioridade à abertura da economia, buscando integrá-la ao mercado mundial. Isso implicou a redução de tarifas de importação, levando à entrada de muitos produtos estrangeiros no mercado nacional.

Mas ressalva deve ser feita, essa privatização e abertura da economia vinha sendo feita desde o governo do Fernando Collor de Melo. No seu governo entrou em vigor o programa nacional de desestatização, aprovado pelo Congresso Nacional. Essas medidas representavam uma ruptura com o antigo



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



modelo de industrialização adotado desde a era Vargas. Tal modelo consistia na substituição de importações por meio de uma política de proteção a indústria nacional da concorrência dos produtos estrangeiros, mediante altas taxas alfandegárias. Com a abertura da economia ao mercado mundial, Collor afastava-se dessa tradição e adotava o programa preconizado pelo neoliberalismo para o Brasil.

Como resultado, muitas empresas brasileiras, incapazes de enfrentar a concorrência estrangeira, foram à falência, outras, para reduzir os custos, tiveram que demitir funcionários. As consequências sociais imediatas foram extremamente negativas, já que aumentou o desemprego em todo país. O número de desempregados no Brasil triplicou, passando de 1,6 milhão para 6 milhões, entre 1989 e 1998.

No começo de ano de 1999, Itamar Franco, governador do estado de Minas Gerais, decretou unilateralmente a suspensão (moratória) por noventa dias do pagamento da dívida do seu estado. A notícia repercutiu imediatamente no mercado financeiro internacional, provocando queda nas Bolsas de Valores brasileiras e levando à fuga em massa de capitais externos investidos no Brasil. O real ficava, assim, à mercê do ataque dos especuladores.

Ainda, vários países, como México, Tailândia e Rússia, enfrentaram graves crises durante a década de 1990, que se refletiram no Brasil, deixando marcas negativas nos indicadores econômicos, como a alta do câmbio e dos juros, e contribuindo, mais ainda para a desvalorização da moeda brasileira.

Os grandes destaques brasileiros foram a implantação do gasoduto Brasil-Bolívia e a elaboração de um Plano Diretor da Reforma do Estado, um acordo que priorizaria o investimento em carreiras estratégicas para a gestão do setor público. Embora os salários dos funcionários públicos não tenham sofrido reajustes significativos, uma forma de evitar a inflação e controlar os gastos públicos.

No mesmo dia em que FHC iniciava seu primeiro mandato presidencial era oficialmente inaugurado o Mercado Comum do Sul, o Mercosul, união aduaneira entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. A partir desse momento, desapareceram as tarifas alfandegárias existentes até então no comércio entre esses países. Ao mesmo tempo, eles unificaram suas tarifas para o comércio com outras regiões do mundo. Com sua criação, o comércio entre os países membros cresceu de 4,1 bilhões de dólares em 1990 para 17,6 bilhões em 2000.

O Mercosul foi resultado de um processo de integração econômica que teve início alguns anos



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



antes, a partir de um acordo firmado entre Brasil e Argentina em julho de 1986. O passo seguinte foi a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, com adesão do Uruguai e Paraguai.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso houve mudanças sociais importantes, como a queda nos índices de mortalidade infantil e a diminuição do analfabetismo e do número de crianças fora da escola; verificou-se também o começo de implementação de programas de distribuição de renda, como foi o caso do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o Vale Gás. Apesar disso, o país continua convivendo com graves problemas sociais.

O desemprego e a violência urbana cresceram, sobretudo nas grandes cidades, e o salário mínimo continuou absolutamente insuficiente para o sustento de uma família. Por causa dessa situação, a qualidade de vida no Brasil, medida pelo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano, elaborado por órgão da ONU), está abaixo de alguns países vizinhos, dentre eles, Argentina e Uruguai, os quais são elemento de estudo do presente artigo.

No penúltimo ano de seu governo, entrou em vigor a lei de responsabilidade fiscal (LRF), Lei Complementar 101 de 2000, que, além de outras características, apresenta rigor na execução orçamentária e limita o endividamento dos estados e municípios e os gastos com o funcionalismo público. Sobre o assunto, Piscitelli (2015, p. 33) ensina:

A disciplina do artigo 165, § 9º, da Constituição veio à tona com a publicação da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), norma geral de direito financeiro acerca dos temas mencionados (CR, artigo 24, I, § 1º), que estabelece comandos e definições que deverão ser observados por todos os entes da Federação. Antes dela, porém, já estava em vigor no ordenamento a Lei 4.320/1964, que também trata de temas afetos às Finanças Públicas. De acordo com jurisprudência iterativa do Supremo Tribunal Federal, já citada acima (ADI 1726), referida norma foi recepcionada com status de lei complementar perante o texto constitucional de 1988, apesar da forma relativa à lei ordinária.

3 – Legislação Orçamentária

3.1 – Orçamento da União de 1996

A economia brasileira em 1996 foi marcada pela continuidade da redução das taxas de inflação e crescimento econômico, consolidando a estabilização, objetivo principal desse período. A expressiva entrada de



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



recursos externos foi fator determinante do aumento de liquidez do sistema. Enquanto a política monetária foi conduzida para adequar o nível de atividade ao equilíbrio externo, viabilizando o crescimento econômico através da política de liberação do crédito, que incluiu a redução gradual e expressiva das taxas de juros básicas.

Atingir as metas das contas públicas também foi o foco de diversas medidas adotadas pelo governo ao longo do ano. Nesse sentido, contribuíram o estabelecimento do Fundo de Estabilização Fiscal e da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, a redução das taxas de juros reais, a não concessão de reajuste salarial aos funcionários públicos e a implementação do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados.

Neste ano o Programa Nacional de Desestatização apresentou impulso significativo com o processo de privatização de diversas empresas.

O Produto Interno Bruto expandiu-se 2,9%, sendo o quarto ano consecutivo de taxas de crescimento positivas. Esse crescimento resultou do desempenho dos setores de agropecuária e de serviços, respectivamente, 3,1% e 3,3%, e do setor industrial, com 2,3%. Nesse contexto, o produto per capita elevou-se em 1,5%.

A taxa de investimento alcançou 16,4% em 1996, situando-se no mesmo patamar do ano anterior. Deve-se registrar, no entanto, o crescimento das importações de bens de capital, observou-se crescimento de 5,7% na produção de insumos da construção civil, setor que detém o maior peso na composição da taxa de investimento.

À semelhança do ocorrido em 1995, o mercado de trabalho caracterizou-se por redução do nível de emprego durante 1996, porém em menor intensidade. A redução do nível de emprego ocorreu em todos os ramos de atividade econômica, porém com maior ênfase na indústria de transformação, questão diretamente associada ao processo de abertura da economia a partir de 1990, que trouxe a necessidade de reestruturação dos setores produtivos.

A globalização progressiva, a quebra de reservas de mercado, a redução das tarifas de importação e as mudanças de padrões tecnológicos tiveram consequências diretas sobre a liberação de mão-de-obra na indústria de transformação. Consequentemente observaram-se mudanças na qualidade do emprego, com crescente terceirização, aumento da informalidade e do número de trabalhadores por conta própria e a



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



redução do emprego formal.

A Lei nº 9.275, de 9 de maio de 1996 estimou a receita e fixou as despesas para o exercício financeiro de 1996. A receita deste exercício foi estimada no valor de R\$ 313.013.516.055,00 (trezentos e treze bilhões, treze milhões, quinhentos e dezesseis mil e cinquenta e cinco reais).

Já a despesa Total foi fixada no Orçamento Fiscal em R\$ 215.843.638.195,00 (duzentos e quinze bilhões, oitocentos e quarenta e três milhões, seiscentos e trinta e oito mil, cento e noventa e cinco reais) e no Orçamento de Seguridade Social, em R\$ 97.169.877.860,00 (noventa e sete bilhões cento e sessenta e nove milhões, oitocentos e setenta e sete mil e oitocentos e sessenta reais).

Já a despesa do Orçamento de Investimento foi fixada em R\$ 12.854.292.233,00 (doze bilhões, oitocentos e cinquenta e quatro milhões, duzentos e noventa e dois mil, duzentos e trinta e três reais). A área que recebeu maior capital foi o Ministério das Comunicações, seguido pelo Ministério de Minas e Energia e Ministério da Fazenda. Somente estes três setores de investimento totalizam 94,37% do orçamento de investimento.

Seguindo a análise da referida lei orçamentária, percebe-se que a despeito de inúmeras matérias jornalísticas caracterizarem o ano de 1996 como o ano de Educação, o Ministério da Ciência e Tecnologia foi o que menos recebeu recursos, cerca de 0,001% do total do capital orçamentário.

3. 2 – Orçamento da União de 1997

Em 1997, a economia brasileira teve que enfrentar os desequilíbrios provocados pela crise financeira originada nos mercados do sudeste asiático. O que não impediu, entretanto, o nível de atividade econômica favorável no ano. O crescimento de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) foi alavancado pela produção industrial, em especial pela categoria de bens de capital e de bens intermediários, em um quadro de perda de dinamismo do setor de bens de consumo duráveis, principal vetor de crescimento da economia nos primeiros anos do Plano Real.

O primeiro trimestre de 1997 assistiu à continuidade do processo de redução nas taxas de juros básicas, as quais se mantiveram estáveis entre abril e outubro, já prenunciando o cenário instável da conjuntura internacional. Ao final de outubro, com a intensificação da crise asiática, as taxas de juros foram elevadas.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



O Banco Central editou medidas visando estimular a captação de recursos externos. A efetividade das medidas favoreceu a reversão do movimento de perda de reservas, possibilitando a retomada do processo de redução gradual das taxas de juros básicas já a partir de dezembro de 1997.

O Programa Nacional de Desestatização (PND) atingiu os objetivos de redução da dívida pública e de estímulo ao influxo de investimentos externos, favorecendo a renovação da estrutura produtiva do país. Ocorreu a privatização da Vale do Rio Doce, por exemplo.

Em 1997, a cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a prorrogação do Fundo de Estabilização Econômica foram as principais medidas infraconstitucionais para financiamento do setor público.

Nesse quadro, o ano de 1997 constituiu cenário para importantes conclusões sobre a evolução da economia brasileira. Tornou-se ainda mais evidente, a necessidade de reformas estruturais para promover o ajuste das contas públicas, evitando-se que a restrição fiscal potencializasse os efeitos da crise internacional. Mantendo-se o grau de desenvolvimento econômico necessário à plena consolidação da estabilização advinda do Plano Real.

Os indicadores de emprego continuaram em queda neste ano, por motivos semelhantes da queda no ano de 1996. Os resultados negativos iniciaram-se em 1995, devido a continuidade dos processos de estabilização e de integração competitiva do Brasil à economia mundial (avanços tecnológicos na produção e substituição de insumos internos por importados) e do custo elevado dos encargos sociais. O desemprego foi mais intenso na indústria (terceirização).

Assim, após a análise desses indicadores, cabe o estudo da Lei nº 9.438, de 26 de fevereiro de 1997, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1997.

A Receita Orçamentária foi estimada em R\$ 431.593.095.279,00 (quatrocentos e trinta e um bilhões, quinhentos e noventa e três milhões, noventa e cinco mil, duzentos e setenta e nove reais), sendo, nos termos dos arts. 3º e 34 da Lei nº 9.293, de 15 de julho de 1996, R\$ 208.441.886.156,00 (duzentos e oito bilhões, quatrocentos e quarenta e um milhões, oitocentos e oitenta e seis mil, cento e cinquenta e seis reais) correspondentes à emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, destinados ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



O art. 4º da referida lei fixou as despesas da seguinte forma:

Art. 4º A Despesa Orçamentária, no mesmo valor da Receita Orçamentária, é fixada em R\$431.593.095.279,00 (quatrocentos e trinta e um bilhões, quinhentos e noventa e três milhões, noventa e cinco mil, duzentos e setenta e nove reais), desdobrada, nos termos dos arts. 3º e 34 da Lei nº 9.293, de 15 de julho de 1996, nos seguintes agregados:

I - R\$ 120.083.539.514,00 (cento e vinte bilhões, oitenta e três milhões, quinhentos e trinta e nove mil, quinhentos e catorze reais) no Orçamento Fiscal;

II - R\$ 103.067.669.609,00 (cento e três bilhões, sessenta e sete milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, seiscentos e nove reais) no Orçamento da Seguridade Social;

III - R\$ 208.441.886.156,00 (duzentos e oito bilhões, quatrocentos e quarenta e um milhões, oitocentos e oitenta e seis mil, cento e cinquenta e seis reais) referentes ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal.

Quanto ao Orçamento de investimento a despesa foi fixada em R\$ 15.770.245.984,00 (quinze bilhões, setecentos e setenta milhões, duzentos e quarenta e cinco mil, novecentos e oitenta e quatro reais). Seguindo as prioridades do ano anterior, a área que recebeu maior capital foi o Ministério das Comunicações, seguido pelo Ministério de Minas e Energia e Ministério da Fazenda. Somente estes três setores de investimento totalizam 96,43% do orçamento de investimento.

Percebe-se, portanto, que não houve neste ano grande mudança quanto as prioridades eleitas pelo governo com relação ao ano anterior. Assim, novamente o Ministério da Ciência e Tecnologia foi o que menos recebeu recursos, cerca de 0,016% do total do capital orçamentário.

3. 3 – Orçamento da União de 1998

O ano de 1998, em uma perspectiva global, foi marcado pela instabilidade no país russo e pela crise asiática, o que, por sua vez, cominou em contração da demanda global. Tal contexto afetou negativamente a economia brasileira, fazendo com que fosse adotado medidas fiscais severas, induzindo a condução conservadora da política monetária.

Na avaliação dos investidores internacionais, medidas radicais de ajuste, que possuem caráter restritivo e impopular - p.ex. contribuição dos inativos e prorrogação da CPMF -, foram descartadas, adiando-se a realização de ajustes indispensáveis no Plano Real. Com isso, a estimativa de ganhos adicionais para o exercício de 1999 foi reduzida e, para assegurar o cumprimento das metas estabelecidas para o ano de 1988,



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



no final desse ano, foram feitas as seguintes medidas compensatórias: elevação da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e extensão da sua incidência às instituições financeiras; criação de uma alíquota adicional do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), válida até o reinício da cobrança da CPMF; e ampliação de cortes nos gastos da União.

Noutro giro, as reformas constitucionais de 1988 representaram elevado aumento de despesas de pessoal e de benefícios previdenciários, já que o Congresso Nacional aprovou as reformas administrativas e da previdência social (Emenda Constitucional nº 20/98). A reforma administrativa, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 19, de 19 de junho de 1998, contemplou dispositivos fundamentais para a melhoria da produtividade e qualidade do serviço público.

No que tange as taxas de inflação, essas se mantiveram em trajetória descendente, influenciadas pelo desaquecimento da demanda interna, pela adequada oferta de produtos agrícolas in natura, pela redução dos preços dos combustíveis, assim como pela concorrência internacional, dado o nível de abertura da economia.

Em setembro de 1998, por meio do Decreto nº 2.773, foi criada a Comissão de Controle e Gestão Fiscal – CCFF, com objetivo de acompanhar e avaliar a evolução da situação fiscal e propor medidas que assegurassem o êxito do resultado primário estabelecido para cada exercício financeiro.

Ademais, pode-se dizer que a política econômica de 1998 pautou sua condução na busca de ajustes internos necessários em razão da conjuntura externa adversa, contemplando a transparência de objetivos e de instrumentos, de modo a favorecer a recomposição da credibilidade comprometida pela crise financeira internacional. Além disso, e visando, sobretudo, preservar a estabilidade alcançada nos últimos anos, procurou-se potencializar a eficiência na gestão das contas públicas, dar continuidade ao processo de modernização da economia brasileira, preservar a higidez do sistema bancário doméstico e garantir a normalidade das relações financeiras externas.

Pois bem. Noutro giro, tem-se que a Lei nº 9.598, de 30 de dezembro de 1997, teceu a estimativa referente às receitas e despesas da União para o exercício financeiro de 1998, trazendo em seu Art. 2º a receita orçamentária estimada e no Art.4º a despesa orçamentária, respectivamente, in verbis:

Art. 2º A Receita Orçamentária é estimada em R\$ 438.567.021.060,00 (quatrocentos e trinta e oito bilhões, quinhentos e sessenta e sete milhões, vinte e um mil e sessenta reais), sendo, nos termos



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



do art. 43, § 1º, da Lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997, desdobrada em:

.....

Art. 4º A Despesa Orçamentária, no mesmo valor da Receita Orçamentária, é fixada em R\$ 438.567.021.060,00 (quatrocentos e trinta e oito bilhões, quinhentos e sessenta e sete milhões, vinte e um mil e sessenta reais), desdobrada, nos termos do art. 43, § 1º, da Lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997, nos seguintes agregados: (...)

De acordo com o relatório sobre as Contas do Governo da República referente ao exercício de 1998 elaborado pelo Tribunal de Contas da União, destacaram-se, como prioridades das despesas de governo, os dispêndios realizadas na área da Administração e Planejamento, com 63,9% do total realizado, seguida pela área de Assistência e Previdência (16,2%), Desenvolvimento Regional (5,3%), Saúde e Saneamento (3,3%) e Educação e Cultura (3,0%). Estas cinco funções governamentais realizaram despesas que correspondem a 91,7% do total da Despesa Realizada.

Na função Administração e Planejamento, em que há a maior concentração das despesas, está incluído o subprograma “Dívida Interna”, o qual compreende as ações relativas ao atendimento de compromisso de amortização, de juros e comissões de empréstimos e financiamentos feitos diretamente com a rede interna de estabelecimentos bancários ou de financiamentos, assim como o resgate relativo à colocação interna de títulos do governo. No exercício em exame, esse subprograma alcançou a importância de R\$240.849.587 (duzentos e quarenta milhões, oitocentos e quarenta e nove mil, quinhentos e oitenta e sete centavos), o que corresponde a 75,3% dos gastos nesta função e a 48,1% do total das despesas realizadas.

Por fim, o Tribunal de Contas da União julgou que os Balanços Gerais da União estavam adequados a posição da União referente ao exercício de 1998, bem como o resultado das operações estavam de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando, assim, as Contas do Governo, prestadas pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em condições de serem aprovadas.

3. 4 – Orçamento da União de 1999

No início de 1999, em razão dos desdobramentos da crise financeira internacional, as perspectivas quanto ao crescimento da economia eram traçadas em um contexto que considerava elevação nas taxas de



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



juros e considerável risco da volta desenfreada da inflação. A desvalorização do real mudou consideravelmente o balanço de pagamento. Em que pese, o Brasil passou de um déficit de US\$ 7 bilhões para um déficit de US\$ 1 bilhão, já que a política adotada no governo de Fernando Henrique Cardoso trouxe crescimento da dependência externa da economia brasileira.

A despeito disso, a evolução da economia brasileira foi positiva, tendo em vista que o nível de atividade manteve-se em patamar favorável em face das expectativas iniciais, mesmo com a relativa elevação da inflação. Nesse sentido, tendo como parâmetro o Boletim do Banco Central referente ao ano de 1999, logo no primeiro trimestre o Produto Interno Bruto – PIB cresceu 2% no primeiro trimestre.

Desse modo, o ano de 1999 representou, além de tudo, a maturação da economia brasileira, levando em conta que ocorreram choques internos decorrentes da alteração do regime cambial, e externo, advindo da elevação das cotações internacionais do petróleo e do declínio dos preços dos principais produtos primários de exportação.

Aliado a tais fatores, a transparência das políticas econômicas, inegavelmente comprometida com a busca pela estabilidade de preços e melhoria de preceitos econômicos, fizeram insurgir uma progressiva superação das dificuldades inerentes à alteração do regime cambial, bem como o êxito com a nova sistemática de política monetária. Nesse passo, insta relatar que, nesse período, foi possível observar a recomposição da confiança da comunidade financeira internacional, com destaque para o expressivo ingresso de investimentos diretos no país.

Tecidas essas considerações, apresenta-se a Lei Nº 9.789, de 23 de fevereiro de 1999, a qual previa a estimativa das receitas, em seu art. 2º, e das despesas, no art. 4º, da União para o exercício financeiro de 1999, in verbis:

Art. 2º A Receita Orçamentária é estimada em R\$ 545.903.187.097,00 (quinhentos e quarenta e cinco bilhões, novecentos e três milhões, cento e oitenta e sete mil e noventa e sete reais), sendo, nos termos do art. 47, § 1º, da Lei nº 9.692, de 27 de julho de 1998, desdobrada em:

.....

Art. 4º A Despesa Orçamentária, no mesmo valor da Receita Orçamentária, é fixada em R\$ 545.903.187.097,00 (quinhentos e quarenta e cinco bilhões, novecentos e três milhões, cento e oitenta e sete mil e noventa e sete reais), desdobrada, nos termos do art. 47, § 1º, da Lei nº



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



9.692/98, nos seguintes agregados: (...)

Segundo o relatório sobre as Contas do Governo da República referente ao exercício de 1999 elaborado pelo Tribunal de Contas da União, houve grande concentração de dispêndio na área da Administração e Planejamento, totalizando R\$ 392,3 (trezentos e noventa e dois bilhões e trezentos mil), correspondendo a 66,7% das despesas realizadas, seguida das áreas de Assistência e Previdência, com R\$ 88,8 bilhões (oitenta e oito bilhões e oitocentos mil reais) - 15,1% do total das despesas, Desenvolvimento Regional, com R\$ 28,2 bilhões (vinte e oito bilhões e duzentos mil) – correspondente a 4,8% do total das despesas e, por fim, Saúde e Saneamento, com R\$ 19,2 bilhões (dezenove bilhões e duzentos mil reais) - 3,3% do total das despesas. Essas quatro funções respondem por 89,9% do total da despesa orçamentária executada.

Por conseguinte, o Tribunal de Contas da União julgou que os Balanços Gerais da União representaram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial da União referente ao exercício de 1999, bem como o resultado das operações estavam de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, tornando as Contas do Governo, apresentadas pelo presidente da época, Fernando Henrique Cardoso, passíveis de aprovação.

3. 5 – Orçamento da União de 2000

O último ano do século XX já se iniciava com uma grande mudança para o universo financeiro brasileiro, no dia 5 de maio de 2000 entrava em vigor a Lei Complementar nº 101, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Através dela, todos os governantes passaram a obedecer aos limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade. A Lei fixa limites para despesas com pessoal, para dívida pública e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, nenhum governante pode criar uma despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes.

Tendo em vista que, a elaboração do orçamento é o momento em que a sociedade, em um Estado democrático, aloca a riqueza que produz em políticas públicas que considera prioritárias, saber a fatia que é destinada a cada setor é entender o programa de governo do mandato vigente.

Comparando com os anos anteriores já analisados, já se percebe uma diferença logo no início. A



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



LOA do ano de 2000 é extremamente mais detalhada, em nada se parece com as leis anteriores⁶, composta de apenas algumas páginas. Isso já sinaliza as mudanças ocorridas com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal que exige maior rigor no detalhamento e na transparência das leis orçamentárias, sob pena de responsabilização das autoridades cabíveis.

O orçamento de investimento da União do ano de 2000 tem o total de R\$ 10.240.962.349, sendo esse valor dividido: Administração (R\$ 80.000.000); Previdência Social (R\$ 18.000.000); Saúde (R\$ 10.000.000); Ciência e Tecnologia (R\$ 1.200.000); Agricultura (R\$ 2.500.000); Indústria (R\$ 29.200.000); Comércio e Serviços (R\$ 2.119.755.427); Comunicações (R\$ 300.000.000); Energia (R\$ 7.524.414.173); Transporte (R\$ 155.892.749). Essas Funções são divididas em Subfunções e, por sua vez, divididas em Programas.

Os setores que mais receberam recursos foram Comércio e Serviços e Energia, e os que menos receberam foram Agricultura, Saúde e Ciência e Tecnologia. Pode-se concluir que, esses últimos setores ou não são prioridade e não tem muitos programas de governo, ou não precisam de investimentos por já estarem consolidados. O caso do Brasil, a última hipótese parece inviável.

4 - Análise dos modelos orçamentários do Brasil, da Argentina e do Uruguai

No Brasil, o orçamento público é regido pela Constituição Federal de 1988, a qual destina um capítulo próprio ao assunto, o Capítulo II - Das Finanças Públicas pertencente ao Título VI – Da Tributação e do Orçamento, e pelas leis infraconstitucionais, sobretudo, a Lei 4320 de 1964 (que foi recepcionada com status de Lei Complementar) e a Lei Complementar 101 de 2000. Não é à toa que o princípio da legalidade é preponderante no ordenamento jurídico brasileiro.

Na América do Sul, inclusive na Argentina e no Uruguai, a tradição *civil law* prevalece, ou seja, os sistemas jurídicos são compostos principalmente por leis *stricto sensu*. O direito financeiro não foge à regra, já que as peças orçamentárias brasileiras são leis ordinárias.

Por outro lado, os países sul-americanos adotam um forte presidencialismo, que, em regra, acaba por enfraquecer o poder legislativo. A força do legislativo depende das prerrogativas do parlamento para apresentar projetos de lei, dos dispositivos constitucionais e regimentais que preveem e facilitam a liberdade

⁶ Disponível em <<http://www.orcamentofederal.gov.br>>



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



que os parlamentos possuem para a apresentação de propostas orçamentárias. Partindo desse pressuposto, a análise orçamentária de um país deve levar em conta a atuação de dois atores principais: o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

No Brasil, apesar dos avanços em relação às Constituições anteriores, o Poder Executivo ainda é o responsável pela criação da peça orçamentária. O orçamento público inicia-se com um texto elaborado pelo Poder Executivo e é entregue ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em lei.

No Uruguai, a atual Constituição, de 1967, também traz um tópico próprio acerca do funcionamento do orçamento. É a Seção XIV – Da Fazenda Pública, que apresenta regras gerais do tema do artigo 214 ao artigo 232. O Poder Executivo projetará com o assessoramento do Escritório de Planejamento e Orçamento, o Orçamento Nacional que regerá para seu período de Governo e o apresentará ao Poder Legislativo dentro dos seis primeiros meses do exercício de seu mandato, podendo este propor as modificações que estime indispensáveis ao montante global de despesas, investimentos e salários ou recursos e efetuar criações, supressões e modificações de programas por razões devidamente justificadas.

O Orçamento Nacional se projetará e será aprovado com uma estrutura que conterá: as despesas correntes e investimentos do Estado, os organogramas e salários funcionais distribuídos por programa, os recursos e a estimativa do que será produzido, a percentagem que, sobre o montante total de recursos, corresponderá aos custos dos departamentos do Governo e as normas para a execução e interpretação do orçamento.

O Poder Executivo dentro dos seis meses de vencido o exercício anual, que, coincidirá com o ano civil, apresentará ao Poder Legislativo a “*Rendición de Contas*” e o Balanço de Execução Orçamental correspondente a dito exercício. O Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montantes globais por inciso, programas, objetivos dos mesmos, organogramas e número de servidores públicos e recursos; não podendo efetuar modificações que signifiquem maiores despesas que os propostos.

Pode-se perceber que as regras gerais atinentes ao orçamento público contidas na Constituição Uruguia possuem muitos pontos em comum com as regras da Constituição Federal de 1988.

Na Argentina há dominância presidencial no processo orçamentário, sendo reduzida ou nula a participação do Congresso, ao passo que o envolvimento de outros atores formais e informais - como os



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



governadores das províncias - na formulação das políticas públicas federais é significativa (SPILLER; TOMMASI, 2007). Dessa forma, claramente, o processo orçamentário é mais centralizado que no Brasil.

Além disso, a Argentina adota o regime de competência – critério econômico: liquidado ou “devengado” – para o registro das despesas e o de caixa para as receitas orçamentárias (GIACOMI, 2005; TREJO, 2008).

Por conseguinte, a despesa orçamentária é atribuída ao exercício em que ocorre o compromisso de pagamento, independentemente do efetivo fluxo financeiro. A exigência de prévia dotação orçamentária impossibilita a antecipação dos fluxos de pagamentos, em relação à despesa.

A Lei 24.156 de 1992 trouxe diversas reformas institucionais ao país argentino, ao trazer disposições gerais sobre o sistema orçamentário, crédito público, tesouraria, contabilidade governamental e controle interno.

Na Argentina, há um sistema interessante na execução e controle orçamentário. Horacio Corti (2007, p. 279-80) explica que, ao Chefe de Gabinete dos Ministros, subordinado ao Presidente da República, cabe a execução da Lei Orçamentária, nos ditames do art. 100, VII da Constituição.

Já ao Presidente da República, por meio da SIGEN (Sindicatura General de la Nación), cabe a realização do controle interno mediante a supervisão, nos termos do art. 99, X, da Constituição, combinado com o título VI da “Ley de Administración Financiera – LAF”(Ley n° 24.156, de 1992).

O art. 96 da LAF concebeu a SIGEN como órgão de controle externo, dispondo sobre o seu status jurídico no art. 97: “A Sindicatura General de la Nación é uma entidade com personalidade jurídica própria e autarquia administrativa e financeira, dependente do Presidente da Nação”.

Além desse órgão autárquico, expõe o jurista portenho que o art. 100 da LAF também confere o controle interno a unidades de auditoria interna: na dicção da lei, informa que “[...] dependerão, hierarquicamente, da autoridade superior de cada organismo e atuarão coordenadas tecnicamente pela Sindicatura General”.

Isto posto, percebe-se, de modo geral, que o instrumento orçamentário público potencializa as democracias representativas, expondo as prioridades dos representantes políticos, sobretudo, do poder



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



executivo, nos países ora analisados. Todavia, insta relatar que nem sempre a evolução democrática alinha-se com as demandas emergentes sociais. O Brasil, de 1990 a 2000, deu um salto de 0,081 ponto em seu IDH. Uma análise da expansão média anual de alguns países da região mostra que o Brasil teve avanços mais rápidos na segunda metade dos anos 80 e, sobretudo, na segunda metade dos anos 90. Mas sempre permanecendo atrás da Argentina e do Uruguai nesse ranking, mesmo com o PIB mais alto.

5 – Considerações Finais

Partindo da ideia de que o orçamento vai além de prever receitas e fixar as despesas, confirma-se a tese de que as prioridades de governo influenciam na elaboração das leis, o que é clarividente nas leis orçamentárias, tendo em vista o capital destinado para cada área do setor público. Logo, o exame aprofundado das leis orçamentárias dos últimos anos do século passado revela-se mais do que números, pois o capital aplicado em cada área é reflexo principalmente do que é a essência do plano de governo.

Assim, o cenário brasileiro nos anos de 1996-2000, marcado pela desestatização, crescimento econômico seguido do alastramento do desemprego, é reflexo das prioridades de governo. Pois, se de um lado se buscava a estabilidade pretendida pelo Plano Real, bem como a integração do Brasil como país competitivo na economia internacional, de outro, os avanços tecnológicos na produção, a substituição de insumos internos por importados e o custo elevado dos encargos sociais gerados pela mão de obra aumentaram o desemprego nesse período.

As leis orçamentárias do período também eram reflexos do contexto político e econômico da época, bem como continuava a influenciar ainda mais essa conjuntura. Observa-se que nos anos de 1996 e 1997, os focos da Administração Pública foram em síntese os mesmos. O setor das *comunicações* recebeu o maior número de capital, seguido pelos investimentos no Ministério de Minas e Energia. Já nos anos de 1999 e 2000 a prioridade foi o setor de *Administração e Planejamento*, para o qual era destinado mais da metade do orçamento. Enquanto que no ano de 2000, os setores que mais receberam recursos foram *Comércio e Serviços e Energia*.

Nos dois primeiros anos estudados, as verbas destinadas a Educação não chegaram a 1% das despesas fixadas, nos anos seguintes, mesmo tendo recebido maior destaque, ainda recebiam valores irrisórios se comparado com o investimento em outros setores. As disparidades sociais no Brasil, desde antes de 1996 são visíveis mesmo se comparada com países com menos poder econômico que o Brasil, mas que



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



possuem o mesmo modelo orçamentário legalista, derivado do Civil Law, como os países que foram objeto do artigo, quais sejam a Argentina e o Uruguai. Um exemplo disso é que ambos figuram em posições mais elevadas no ranking do IDH.

Como também, os programas de abertura da economia não foram acompanhados por um planejamento para desenvolvimento do parque industrial brasileiro. O neoliberalismo brasileiro foi diferente do ocorreu no resto do mundo nesse aspecto, o que mostra certa imaturidade dos programas de desenvolvimento preconizados pela CF/88. O que acabou por gerar o desemprego e outros problemas já mencionados.

Por fim, ressalta-se que as políticas sociais, a despeito de toda a propaganda governamental que rodeia o assunto, não eram o enfoque governamental nos últimos anos do século XX. Isso é verificado pelo abismo existente nos valores destinados aos diversos setores analisados e pela disparidade de qualidade de vida observada durante o período de tempo estudado.

6 – REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das Finanças. 16. ed .rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRASIL. Boletim do Banco Central do Brasil - Relatório 1996. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual96/banualc1.asp?idpai=BOLETIM1996>> Acesso em 07 de agosto de 2016.

BRASIL. Boletim do Banco Central do Brasil - Relatório 1997. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual97/rel97-1p.pdf>> Acesso em 07 de agosto de 2016.

BRASIL. Boletim do Banco Central do Brasil - Relatório 1998. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?boletim1998>> Acesso em 07 de agosto de 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 2016.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal.

BRASIL. Lei nº 9.275, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1996 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9275.htm>. Acesso em 06 de agosto de 2016.

BRASIL. Lei nº 9.438, de 26 de fevereiro de 1997. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1999 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1997/Lei_9438_de_260297.pdf>. Acesso em 06 de agosto de 2016.

BRASIL. Lei nº 9.692, de 27 de julho de 1998. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1999 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9692.htm>. Acesso em 06 de agosto de 2016.

BRASIL. Lei nº 9.789, de 23 de fevereiro de 1999. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1999. Acesso em 06 de agosto de 2016.

CORTI, Horacio. Derecho Constitucional Presupuestario . Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2007.

DE CASTRO. Jorge Abrahão. CARDOSO JR, José Celso. POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: GASTO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL DE 1988 A 2002. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_6-10.pdf>. Acesso em: 07 de agosto de 2016.

FIGUEIRA, Divalte Garcia. História – Série Novo Ensino Médio, Edição Compacta. São Paulo: Editora Ática, 2006.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PEREIRA, Edson. Economia Brasileira no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/economia-brasileira-no-governo-de-fernando-henrique-cardoso/69557/>>. Acesso em: 07 de agosto de 2016.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: Direito Financeiro



PISCITELLI, Thatiane. Direito Financeiro Esquematizado. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2015.

SPILLER, Pablo. TOMMASI, Mariano. The institutional foundations of public policy in Argentina. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TREJO, Lea Cristina Cortés de. Cuestiones de Contabilidad Gubernamental y sus Incógnitas. Buenos Aires: Osmar Buyatti, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república: 1998. Brasília: TCU, 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república: 1999. Brasília: TCU, 2000.