

Série

Grandes Eventos do IDP

idp ESCOLA DE
DIREITO DE
BRASÍLIA

ORGANIZADORES

Gilmar Ferreira Mendes

Paulo Gustavo Gonet Branco

**GRANDES EVENTOS DO IDP:
FÓRUM 50 ANOS DA LEI GERAL
DOS ORÇAMENTOS LEI Nº 4.320**

1ª Edição, 2017

CONFERENCISTAS

Alexandre Cialdini

Arnaldo Alves de Souza Neto

Celso de Barros Correia Neto

Maria Clara Cavalcante Bugarim

Fernando Rezende

Hélio Tollini

Henrique Eduardo Alves

José Roberto Afonso

José Rennan Vasconcelos Calheiros

Weder de Oliveira

Organização

Gilmar Ferreira Mendes
Paulo Gustavo Gonet Branco

GRANDES EVENTOS DO IDP: FÓRUM 50 ANOS DA LEI GERAL DOS ORÇAMENTOS LEI Nº 4.320

1ª edição

Conferencistas:

Alexandre Cialdini
Arnaldo Alves de Souza Neto
Celso de Barros Correia Neto
Maria Clara Cavalcante Bugarim
Fernando Rezende
Hélio Tollini
Henrique Eduardo Alves
José Roberto Afonso
José Rennan Vasconcelos Calheiros
Weder de Oliveira

IDP
Brasília
2017

CONSELHO CIENTÍFICO – SÉRIE IDP/SARAIVA

MEMBROS EFETIVOS:

Presidente: Gilmar Ferreira Mendes

Secretário Geral: Jairo Gilberto Schäfer

Coordenador-Geral: Walter Costa Porto

Coordenador Executivo da Série IDP: Sergio Antonio Ferreira Victor

1. Afonso Códolo Belice (discente)
2. Alberto Oehling de Los Reyes – Universitat de l'ès Illes Balears/Espanha
3. Alexandre Zavaglia Pereira Coelho – IDP/SP
4. António Francisco de Sousa – Faculdade de Direito da Universidade do Porto/Portugal
5. Arnoldo Wald
6. Atalá Correia – IDP/DF
7. Carlos Blanco de Moraes – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa /Portugal
8. Everardo Maciel – IDP/DF
9. Fabio Lima Quintas – IDP/DF
10. Felix Fischer
11. Fernando Rezende
12. Francisco Balaguer Callejón – Universidad de Granada/Espanha
13. Francisco Fernández Segado – Universidad Complutense Madrid/Espanha
14. Ingo Wolfgang Sarlet – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul/RS
15. Jacob Fortes de Carvalho Filho (discente)
16. Jorge Miranda – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa /Portugal
17. José Levi Mello do Amaral Júnior – Universidade de São Paulo – USP
18. José Roberto Afonso – FGV
19. Janete Ricken Lopes de Barros – IDP/DF
20. Julia Maurmann Ximenes – IDP/DF
21. Katrin Möltgen – Faculdade de Políticas Públicas – Fhöv NRW/Alemanha
22. Lenio Luiz Streck – Universidade do Vale do Rio dos Sinos/RS
23. Ludger Schrapper
24. Marcelo Neves – Universidade de Brasília – UNB
25. Maria Alicia Lima Peralta
26. Michael Bertrams
27. Miguel Carbonell Sánchez – Universidade Nacional Autónoma do México – UNAM
28. Paulo Gustavo Gonet Branco – IDP/DF
29. Pier Domenico Logroscino – Università degli studi di Bari Aldo Moro/Itália
30. Rainer Frey – Universität de Münster/Alemanha
31. Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch – IDP/DF
32. Rodrigo de Oliveira Kaufmann – Universidade de Brasília – UNB
33. Rui Stoco
34. Ruy Rosado de Aguiar – IDP/DF
35. Sergio Bermudes
36. Sérgio Prado

Mendes, Gilmar Ferreira (Org.).

Grandes Eventos do IDP: Fórum 50 anos da Lei geral dos orçamentos lei nº 4.320 . / Organizadores: Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. – Brasília: IDP, 2017.

70 p.

ISBN: 978-85-9534-011-4

1. Lei Orçamentária, Brasil. 2. Direito Financeiro. 3. Lei
4.320/64, Brasil 4. Reforma Orçamentária. I. Título II. Paulo
Gustavo Gonet Branco.

CDDir 341.383

PREFÁCIO

José Roberto R. Afonso

O orçamento público, bem assim a sua contabilidade e a administração financeira e patrimonial no Brasil seguem até uma legislação básica que foi aprovada em março de 1964. Nem é preciso dizer que o governo, a economia e a sociedade brasileira mudaram expressivamente em mais de meio século. O mais incrível não é apenas a ausência de nova lei, mas a ignorância da lacuna institucional. Não houve um debate nacional em torno do tema. As entidades da sociedade organizada nunca se mobilizaram de forma firme para discutir a reforma da lei. A matéria não despertou maiores no Congresso Nacional e, surpreendentemente, nunca o Poder Executivo Federal tomou a iniciativa de apresentar um projeto de lei.

O objeto deste livro econômico é a reforma da Lei Geral dos Orçamentos, a chamada Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, que foi recepcionada pela Constituição de 1988 e teve seu status alterado para lei complementar, por força do disposto no seu artigo 165.

Trata-se de uma lei básica para o Direito Financeiro no Brasil. Regula as finanças públicas, em sentido amplo, bem assim os orçamentos, a contabilidade pública e o controle externo, em particular. Essa lei coroou longa tradição histórica no País em torno da matéria uma vez que em 1922 um decreto já tinha instituído o Código de Contabilidade da União.

O IDP aproveitou o aniversário de meio século da referida lei, em 2014, para promover um seminário que chamasse a atenção para a data e, o mais importante, a premência da reforma orçamentária. Assim, em 18 de março de 2014, foi realizado em Brasília, na sede do Instituto, o Fórum 50 anos da Lei Geral dos Orçamentos, reunindo professores e pesquisadores, dirigentes de conselhos profissionais e autoridades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de diferentes esferas de governo, com objetivo de promover um intercâmbio de experiências e pesquisas.

As exposições e os debates realizadas no citado evento são compiladas nesta coletânea. Tanto se recordou o processo de elaboração da proposta que resultou da Lei 4.320/1964 e se comentou objetivos e escopo do referido documento legal, quanto se discutiu a premência na edição de nova lei complementar para atender às inovações da

Constituição de 1988 (como a criação das leis do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias) e também para adequar orçamento e contabilidade dos governos brasileiros aos novos e modernos padrões mundiais, inclusive aplicados ao setor privado.

A primeira mesa redonda do fórum dos 50 anos foi organizada para ouvir as opiniões de especialistas em orçamento público. Ela foi composta por: José Roberto Afonso, professor do IDP e pesquisador do IBRE/FGV; Clara Bugarim, ex-presidente do Conselho Federal de Contabilidade; Helio Tollini, assessor da Câmara dos Deputados e ex secretário de Orçamentos do Ministério do Planejamento; e Celso Correia, professor do IDP. Inicialmente, foi resgatada a história da elaboração da Lei 4.320 de 1964, discutida sua abrangência e aplicação ao longo de décadas e, antecipada, a defesa da reforma do citado ato legal.

A visão das autoridades que trabalham e tratam do orçamento em suas atividades públicas foi o objeto da segunda mesa do fórum. Esta contou com a participação de: Weder de Oliveira, Ministro do Tribunal de Contas da União e também professor do IDP; Alexandre Cialdini, Secretário Municipal de Finanças de São Bernardo; George Santoro, da Secretaria Estadual de Fazenda do Rio de Janeiro; Arnaldo Alves de Souza Neto, Secretário Estadual de Planejamento Mato Grosso e Presidente da CONSEPLAN; e José Roberto Fernandes, Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento. Foi uma oportunidade de ouvir as diferentes posições e interesses de agentes públicos que lidam com o orçamento em diferentes esferas de governo e de Poder. Isto permitiu discutir, entre outros temas, a atuação dos tribunais de contas, a prática do processo legislativo de elaboração dos orçamentos e diferentes outros aspectos do planejamento e transparência dos governos.

Por fim, a terceira e última mesa foi denominada de a “Reforma Esquecida”. Ela contou com a presença do Deputado Vicente Cândido, então Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, e de Fernando Rezende, Professor da FGV, que na oportunidade lançou o livro sobre “O Orçamento dos Brasileiros: por que ele não desperta maior interesse?”. O debate girou em torno do esquecimento na agenda econômica e política nacional da necessidade de uma reforma orçamentária.

Enfim, a obra aqui apresentada é produto de um esforço coletivo, que delinea a convenção do IDP com a pesquisa acadêmica nas áreas jurídica, orçamentária e legislativa. Abarcando a preocupação de que os diálogos entre as diversas instituições e

seus membros sejam fortalecidos a partir do livre e responsável debate, traz à tona temas proeminentes que afetam diretamente a gestão brasileira.

Assim, o lançamento do presente compêndio constitui mais uma iniciativa do IDP visando jogar luz nas questões que cercam a aplicação da Lei Geral dos Orçamentos, que no Brasil está vigendo desde 1964, e na urgência de sua reforma. Ao reunir e apresentar desde as visões de acadêmicos até as de autoridades se pretende estimular maiores reflexões em torno desse tema que tem sido negligenciado nos debates da reforma fiscal do País.

Bons estudos!

APRESENTAÇÃO

Gilmar Ferreira Mendes

Paulo Gustavo Gonet Branco

Em 18 de março de 2014, o Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP promoveu o “Fórum 50 anos da Lei Geral dos Orçamentos” para refletir acerca da Lei 4.320 de 17 de março de 1964.

O evento reuniu renomados juristas, economistas, gestores, legisladores, administradores e professores, a fim de debater aspectos cruciais da Lei Geral dos Orçamentos e sua efetivação no nosso país. Essa lei incorporou ao direito positivo brasileiro o primeiro diploma legal completo e capaz de estabelecer os marcos de peças fundamentais para administração de qualquer empreendimento, ainda mais se tratando do guia das finanças públicas de um país continental como o Brasil.

É forçoso reconhecer que, nos anos sessenta, a chamada Lei Geral dos Orçamentos constituiu uma notável conquista, até pela fortaleza e modernidade que a fez referência para várias legislações latino-americanas. Porém, nem é preciso dizer quanto mudou a sociedade, a economia e as finanças públicas em meio século e constitui um flagrante descaso que pouco se discuta e menos ainda se faça para efetivamente revisitar a Lei 4.320 de 1964.

Desde sua edição, a Lei Geral de Orçamentos representou um passo significativo na direção do aperfeiçoamento do processo orçamentário, da contabilidade pública e das finanças públicas brasileiras. Todavia, no âmbito do debate jurídico sobre o orçamento público, esses 50 anos se traduziram em um período de olvido da matéria na academia. Dessa forma, a busca concentrou-se exatamente em fomentar o debate para que o assunto saia da inércia e alcance o intuito de criar de ideias de relevância sobre o tema.

Os capítulos desta obra trazem as apresentações realizadas por diferentes autoridades, como Ministros do Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União e Secretários nacionais, estaduais e municipais, bem assim por professores e pesquisadores, do IDP e de outras instituições. A variedade e a qualificação dos

colaboradores sinaliza a ambição do Instituto de promover um diálogo franco e interinstitucional, incentivando a construção de pertinentes pensamentos e reflexões.

É premente tirar do esquecimento a reforma da Lei 4.320 de 1964 e aproveitar a oportunidade aberta pelas crises econômica e fiscal para se construir uma nova institucionalidade no Brasil em torno dessa matéria crucial, seja para as finanças públicas, seja para a democracia.

Boa leitura!

SUMÁRIO

<i>O Papel dos Municípios no Contexto do Federalismo Fiscal Brasileiro</i> _____	11
<i>Orçamento Público – O Planejamento do País</i> _____	20
<i>50 anos da Lei n. 4.320/64: o esquecimento da lei orçamentária e do Direito Financeiro no Brasil</i> _____	25
<i>Mudanças emergenciais</i> _____	33
<i>Reforma Orçamentária</i> _____	39
<i>Sete aspectos da Lei 4.320</i> _____	46
<i>Controle dos Orçamentos e balanços no Estado, nos Municípios e no Distrito Federal</i> _____	51
<i>História da elaboração da Lei 4.320</i> _____	54
<i>Visão do Senado Federal sobre o processo orçamentário</i> _____	60
<i>Lei 4.320</i> _____	65

O Papel dos Municípios no Contexto do Federalismo Fiscal Brasileiro

Alexandre Cialdini

Doutor pela Universidade Autônoma de Madri. Mestrado em economia pela Universidade Federal do Ceará e pela Universidade de Barcelona. Pós-graduado em gerência avançada de finanças públicas pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Bacharel em economia pela Universidade de Fortaleza. É auditor fiscal de carreira da Secretaria da Fazenda do Ceará.

Resumo: Neste seminário, Cialdini coloca que a Lei Orçamentária 4.320 está para a contabilidade aplicada, assim como a Lei das sociedades por ações está para a contabilidade aplicada empresarial. Coloca que o principal objetivo é reduzir as consequências negativas da diversidade contábil, no acesso a mercados de capitais estrangeiros e à falta de comparabilidade entre demonstrações contábeis de organizações sediadas em países distintos.

Afirma, ainda, ser esta uma discussão muito mais profunda e cita o professor Fernando Rezende que diz ser esta uma reforma esquecida, pois a quase totalidade da receita está vinculada e comprometida com o selo das despesas obrigatórias, sem critérios, objetivos e metas, em contraposição ao marco teórico apregoado na origem da Lei 4.320.

Bom dia a todos e a todas. Agradeço pelo convite ao José Roberto Afonso, pesquisador do FGV, que sempre procura ressaltar nestes seminários temas ligados às finanças públicas no Brasil e, de forma especial, o papel dos municípios no contexto do federalismo fiscal brasileiro. Importante ressaltar sobre a Lei 4.320/64, que faz 50 anos e é a definidora do marco regulatório para a elaboração e controle dos orçamentos e

balanços da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. A Lei está para a Contabilidade Aplicada à Administração Pública, assim como a Lei das Sociedades por Ações - Lei 6.404/76, está para a Contabilidade aplicada à atividade empresarial.

Incorporando a análise do processo legislativo, que o José Roberto fez acerca da lei 4320 à contextualização histórica, que possui seu nascedouro nas premissas da Comissão de Economia e Eficiência, instituída pelo Presidente William Howard Taft, que governara os Estados Unidos de 1909 a 1913.

O presidente designou a Comissão de Economia e Eficiência, que objetivava realizar estudos e modernizar a administração federal. Em 1912, ele encaminhou ao Congresso relatório da comissão e recomendou a adoção de um verdadeiro e novo orçamento nacional, ou seja, a ideia contida seria um plano em que o Presidente e o Congresso pudessem cooperar - o primeiro, apresentando ao Congresso e ao País um programa administrativo de trabalho claramente expresso, para ser cumprido; o segundo, dando-lhe uma lei que lhe caberá cumprir, um documento de ação para o Congresso, um instrumento de controle e de administração para o Chefe do Executivo e base para fazer funcionar departamentos e órgãos. Assim, define-se muito bem o processo de democracia representativa da confederação americana. O objetivo também era definir com clareza sobre o problema de sua responsabilidade, pois, o administrador precisa ter diante de si dados que reflitam resultados, medir a qualidade e a quantidade em termos de custo e eficiência. Neste sentido, tiveram-se aí as bases do que se denominou de orçamento moderno.

A crescente mudança no papel do Estado e sua progressiva complexidade exigiam da máquina administrativa a adoção de métodos e processos cada vez mais sofisticados e ágeis e neste aspecto a necessidade de se ter um orçamento mais moderno, que estabelecesse medidas consistentes de economia, eficiência, com objetivo focado nas políticas de investimento. Esta questão passou a ser valorizada dentro da própria Câmara Americana dos Representantes que, em 1919, designou comissão para estudar o assunto. As conclusões foram no sentido da adoção do orçamento elaborado pelo Executivo, proposta aprovada neste mesmo ano pela Câmara e transformada em lei, em 1921, sob a denominação "Lei de Orçamento e Contabilidade" (*Budget and Accounting Act*).

Definitivamente, a questão das finanças públicas contribuiu, e muito, na afirmação dos parlamentos frente aos poderes e, em decorrência, na formação das modernas democracias representativas onde, no campo orçamentário, o executivo é o

propositor da proposta e o legislativo o avaliador, o julgador, conforme foram os trabalhos originários já citados na gestão do Presidente Taft.

Essa síntese histórica do orçamento americano, que influenciou a estrutura programática que temos hoje, fora desenhada a partir da segunda guerra mundial, sob as premissas inicialmente mencionadas. A metodologia, que tivera participação decisiva de Robert Mcnamara, efetivamente, reorganizou todo o complexo de defesa norteamericano, tornando-o uma estrutura sob seu comando, e o meio utilizado para executar esta revolução organizacional foi a transformação do processo orçamentário, por meio da adoção do PPBS, que deu origem ao orçamento-programa. O Orçamento-Programa surgiu nos Estados Unidos, na década de 50, com o nome de Planning-Programming Budgeting System – PPBS. No Brasil, essa metodologia foi sistematizada originalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU), com a aplicação dos procedimentos realizados pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe-CEPAL, bem como a participação extremamente relevante da Fundação Getúlio Vargas, cuja concepção básica foi extraída dessa experiência federal americana, obtida com a implantação do Orçamento de Desempenho (Performance Budget), o qual comentaremos a seguir.

O PPBS projetou para incorporar, o que se chamou à época, o orçamento do exército americano pelo orçamento de desempenho, este último fruto dos estudos da Comissão Hoover, em 1949. O objetivo principal da Comissão Hoover foi reorganizar o Executivo norteamericano, após a Segunda Guerra. Em uma de suas conclusões, a Comissão sugeriu que o orçamento federal passasse a se estruturar com base em atividades e medidas de desempenho (“o que o governo faz”), e não apenas com base nos itens de despesa (“o que o governo gasta”). O foco deveria passar dos meios (despesas) aos fins (retorno ao contribuinte). Tratava-se tal mudança de ênfase, na verdade, de uma ideia que se desenvolveu aos poucos, em função da elevação dos gastos públicos determinada pelo New Deal (1933-1938) e pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e que foi consolidando a ideia de aproximar o orçamento de planejamento, evidenciando, na década de 60 o Planning, Programming and Budgeting System-PPBS(Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento), que tinha três fases básicas e que faziam o *link* entre o planejamento e o orçamento por meio dos programas. A fase de planejamento procurava identificar os objetivos presentes e futuros, para avaliar possíveis alternativas para alcance dos objetivos. A fase de programação, a partir das alternativas levantadas na primeira fase, integrava-as aos

programas estruturados de acordo com a hierarquia de prioridades, que estava sujeita a decisão dos diferentes níveis da escala hierárquica. Neste ponto, por exemplo, um conjunto amplo de prioridades seria de responsabilidade do Gabinete do Governo, enquanto o arranjo e otimização, dentro de cada programa, seria atribuído às agências.

A fase do orçamento representava a tradução da programação plurianual em um conjunto específico de ações anuais, determinando quem faz, o que faz e a valoração de que recursos seriam destinados. Esse enfoque persistiu até os dias de hoje, resultando em uma situação em que é possível, para os responsáveis pelas decisões relativas ao orçamento federal, ter dados sobre programas e gestões, assim como sobre objetos de gastos. Por outro lado, nesse ínterim, o enfoque do orçamento por programas, no que se refere à orçamentação, difundiu-se por outros países.

Em 1965, com a publicação pelas Nações Unidas do Manual de Orçamento por Programa e de Desempenho, o uso do orçamento por programas foi reforçado como ferramenta de planejamento do desenvolvimento. Na década de 1960, quase 50 países introduziram variantes do orçamento por programas e de resultados, embora nunca na mesma escala, que os Estados Unidos. Como mencionamos, o papel das instituições foi externalizado para vários países, tendo à frente à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. No Brasil, a relevância de nossa honrosa Fundação Getúlio Vargas que, além de participar diretamente de pesquisas de divulgação e capacitação, publicara vários trabalhos sobre orçamento público de autores renomados, realizados na SÉRIE CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, da EBAPE/FGV. Entre os quais, destacamos Allen Shick e Aaron Wildavsky. Outros trabalhos mais densos, também podem ser mencionados, como os manuais de: José Teixeira Machado - Classificação das Contas Públicas; Sebastião Silva Sant'ana - As Fases do Processo Orçamentário e de Jesse Burkhead- Orçamento público, obra seminal publicada também pela FGV, em 1971.

É importante ressaltar, que no decorrer da tramitação desse projeto, em que foi discutida a incorporação das classificações econômicas da despesa, as quais já existiam mundo afora - ou seja, disseminação de um orçamento por programa, que caracterizasse uma classificação institucional, uma classificação funcional e programática e uma classificação por objeto do gasto; à época isso foi extremamente avançado porque, na realidade, estava se definindo um plano de contas, em que a classificação institucional vinculava-se à estrutura hierárquica, a estrutura organizacional contemplando, à época, a administração direta e indireta - ou seja, gerando um processo de definição adequada

de unidade orçamentária, a classificação funcional programática, mesmo hermeticamente estabelecida ou com os programas definidos computa-se: onde é que eu quero chegar - Quer dizer, a função, a subfunção, o programa e o projeto/ atividade, e a classificação por objeto do gasto, contemplando o menor elemento da despesa. Assim, é importante ressaltar que houve uma densidade de vários estudiosos da época, com intensa participação da FGV em editar os livros e estimular a aplicação dos procedimentos do orçamento programa no Brasil. Um dos primeiros autores, que já analisara as dificuldades do processo de implantação e execução do orçamento público, fora Aaron Wildavsky, tratando sobre os problemas de incrementalismo orçamentário- ou seja, repetição do gasto, reprodução do passado, indexando ao futuro, sem avaliação do contexto entre planejamento- orçamento.

Com efeito, quero fazer uma consideração, contextualizando os municípios brasileiros na ótica da lei 4320, nós fomos por oito anos secretário de finanças de fortaleza e presidimos uma associação que reúne as secretarias de finanças das capitais- ABRASF. A ABRASF participa de intensas discussões e tem sido uma entidade tecnicamente muito importante para as finanças municipais. Entretanto, infelizmente devo considerar que fizemos poucas discussões acerca da despesa, da qualidade do gasto e do orçamento público. O foco maior da questão fiscal, sempre foi direcionado às questões tributárias, discutimos muito pouco, na realidade essas questões relacionadas à despesa e orçamento, isso não só a ABRASF, mas também as outras entidades de defesa municipalista. Tal fato demonstra a necessidade de termos às instituições ligadas aos municípios, com um debate mais efervescente para além da questão tributária. Nesse sentido, resalto a importância desse momento aqui no IDP.

É fundamental conseguirmos analisar e debater questões extremamente importantes do orçamento público, peça basilar na política fiscal de qualquer país. No âmbito da receita, as discussões relativas ao incremento de arrecadação, visando reduzir o grau de dependência das transferências intergovernamentais, estimulando técnicas e procedimentos de planejamento fiscal, que os municípios tenham competência para editar e implementar, fundamentariam a capacidade de prever a receita, pois constitui requisito essencial de responsabilidade na gestão fiscal, a instituição, previsão e efetiva arrecadação, definida pelo Art. 11, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As fragilidades na instituição, previsão e arrecadação impactaram na deficiência dos orçamentos públicos dos municípios brasileiros. O trinômio instituir-prever-arrecadar trouxe dificuldade extensa na época de criação da Lei, mesmo considerando

que os Municípios não eram entes da federação, mas já tinham competência tributária exclusiva para instituir tributos. A elaboração da predição da receita fora complicada por um longo período de processo inflacionário desmedido, o que deteriorou a capacidade de se predizer a receita e planejar a execução das políticas públicas e a evolução necessária das cidades. Tal fato, também foi estimulado pelo grau de dependência que os municípios passaram a ter de transferências intergovernamentais, principalmente àqueles sem base econômica, localizados nas regiões Norte, Nordeste, Centro Oeste e também parte de alguns municípios do Sul e Sudeste. Estas questões foram dificultando também um processo de predição mais crível dessas receitas.

A Lei 4.320/64 é uma lei que teve foco no orçamento do gasto, tanto que não encontramos o conceito de receita. No Capítulo II – Da Receita, o conceito que aparece é o de tributo (Art. 9º Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades).

Do ponto de vista da despesa no âmbito municipal, acho que realmente foi um grande avanço, quando se definiu um sistema de classificação orçamentária, e para a época, 50 anos atrás, a ideia seria você fazer uma leitura dos orçamentos em todos os municípios, uma leitura equalizada em todos os estados brasileiros, dando uma uniformidade por uma só classificação funcional programática, entretanto, no decorrer dos anos, e exatamente a evolução vinda depois com a Constituição de 88 e os aspectos relacionados a uma série de mudanças que aconteceu provenientes da própria Constituição Federal, no sentido de vincular o gasto às despesas obrigatórias, vincular receitas aos gastos com educação, e saúde, definindo percentuais lineares e homogêneos para todos os municípios e, no caso dos municípios vincularem ainda uma parcela da receita líquida transferida à câmara municipal, o orçamento municipal foi sendo desvirtuado e apenas configurado para manter as vinculações obrigatórias, com baixíssima capacidade dos gestores municipais de repensar o planejamento necessário e específico das cidades.

Concordo plenamente com nosso professor Fernando Resende, quando este chama atenção para a “reforma esquecida”- ou seja, a reforma do orçamento público. Perdeu-se uma capacidade de se planejar o orçamento de um ponto de vista cíclico, de um ponto de vista sistêmico, e de um ponto de vista analítico também, e os municípios vieram a reboque nesse processo- ou seja: períodos alargados de inflação; deficiência de

coordenação e apoio institucional aos municípios; estímulo de novos municípios brasileiros (via elevação de FPM), sem uma concepção urbana adequada. A complexa e muitas vezes imprecisa definição na responsabilidade do gasto tomou conta de uma série de procedimentos, que na realidade foram deixando os orçamentos como peças apenas para cumprimento da “lei de meios”, visando apenas serem aprovados no decorrer de um exercício orçamentário, sem nenhuma lógica de avaliar as questões locais, ou seja, sem nenhuma lógica de avaliar o desenvolvimento local e muito menos a inter-relação desse desenvolvimento local com o regional, junte-se a isso estamos sob a égide do Estatuto das Cidades, desde 2001, que estabelece um conjunto de ações urbanas interligadas com a política orçamentária. Perdeu-se a lógica de se pensar o orçamento para o âmbito municipal, como um aspecto de fortalecimento do modelo federativo brasileiro, e ele passou centralizar-se no aspecto de cumprimento de um procedimento de marco regulatório fragilizando a capacidade de se planejar os municípios brasileiros. Assim, estas questões de natureza estruturais foram gerando grandes dificuldades conjunturais e operacionais entre orçamento e contabilidade e é nessa linha que farei algumas provocações, considerando o contexto dos municípios brasileiros.

Temos um sistema de contabilidade, derivado da Lei 4.320/64 focado em quatro subsistemas: orçamentário, financeiro, patrimonial e a demonstração das variações patrimoniais, que na realidade, no decorrer do tempo, nós só passamos praticamente a trabalhar com o sistema orçamentário, desvirtuando o processo de avaliação das demonstrações patrimoniais, de indicadores do patrimônio, que poderiam subsidiar um planejamento mais adequado de municípios e estados, e também deixamos de lado uma série de avaliações que poderíamos fazer no decorrer do tempo de algumas contas públicas, que estão previstas no próprio plano de contas, como foi citado aqui o caso dos precatórios, que na realidade fazem parte apenas do conjunto das sentenças judiciais, há muito mais o que falar em sentenças judiciais, que não são contabilizadas do que propriamente só precatórios, há muito mais o que falar e aí os municípios acabam vindo ao reboque de não ter uma regulamentação adequada de como prever ou como estabelecer a dívida ativa. Como se contabiliza a dívida ativa para os municípios, e como se contabiliza a dívida ativa, quando essa questão passa a ser judicializada?

Situações como estas e outras destroem qualquer planejamento municipal vil à vis às situações que ocorreram recentemente relacionadas ao IPTU em várias cidades brasileiras. Então, assim, é necessário realmente retomar um debate sobre a legislação,

mas com uma discussão sobre política fiscal, política urbana e sobre o federalismo brasileiro. Como se contabilizar a despesa de uma faculdade, que é uma autarquia municipal e a competência seria da União, mas antes da Constituição de 1988 esse era gasto municipal de algumas cidades. O município ao qual nós estamos hoje à frente da secretaria de finanças tem uma faculdade municipal, São Caetano tem uma universidade municipal, então como se contabiliza uma despesa, que desde 1988 a Constituição o nível de governo para determinadas competências no gasto? Então, que tipo de incorporação patrimonial acontece numa determinada despesa, que não é de competência originária do município? Como é possível fundar uma dívida flutuante? Ou seja, eu tenho restos a pagar acima de 12 meses, ele não é mais dívida flutuante, e como é que se funda a dívida? E como é que a contabilidade patrimonial estabelece a existência dessa relação de débito e crédito de fundar essa dívida flutuante.

A dívida flutuante não é composta só de restos a pagar, incluem também os próprios serviços da dívida, os depósitos e débitos de tesouraria. Assim, temporalmente a minha dívida flutuante é uma dívida até doze meses, entretanto, quando se ultrapassa o exercício financeiro como é o processo de fundar a dívida para o nível municipal? Há fragilidades na conceituação e procedimentos desse processo de contabilidade, que precisam ser consideradas, e há também procedimentos contábeis que precisam ser reavaliados, considerando as normas e procedimentos internacionais que a contemplam estas e outras questões, entretanto se não houver uma integração dos municípios brasileiros, infelizmente pode acontecer o que aconteceu com a lei 4320, no seu arcabouço teórico, nos seus fundamentos ela foi muito importante na época, mas a contabilidade de custos foi deixada de lado, e aí nós passamos a ter uma sobreposição da contabilidade orçamentária, em detrimento da contabilidade de custos, da contabilidade gerencial e da contabilidade patrimonial, se nós não incorporarmos um processo de formação, de capacitação nós vamos deixar de lado o que é contabilidade internacional, o que as normas de contabilidade internacional estão apregoando, que é a atualização monetária, a depreciação, a exaustão e como se fazer isso no conjunto dos municípios brasileiros?

Sabemos que 90% dos municípios brasileiros tem população inferior a 50 mil habitantes, isso não mudou muito, não alterou muito, então como se fazer um processo de recuperação da atividade patrimonial, se nem os bens patrimoniais os municípios tem registrado e escriturado? Assim, estamos diante de questões são questões que vão para além da implantação de normas de contabilidade internacionais e alteração de

procedimentos contábeis, estamos diante de questões que envolvem uma discussão mais ampla sobre a reforma orçamentária brasileira. Lembro-me aqui também da fundamental e necessária regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal, previsto no Art. 67 da Lei Complementar 101/2000, instrumento que fortaleceria a participação dos Municípios na discussão federativa da reforma orçamentária.

Acredito que hoje temos muito mais recursos tecnológicos e experiência acumulada de federação, que em 1964, temos muito mais facilidade de integramos as informações entre as receitas e despesas entre os níveis de governo e os poderes, bem como temos um elevado grau de maturidade e experiências exitosas de compartilhamento e convergência federativa em conselhos, um exemplo é a experiência que tive no âmbito do Comitê Gestor do Simples Nacional-CGSN, onde a união, estados e municípios, de forma conjunta, discutem questões relacionadas à tributação e empreendedorismo contempladas no Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Havendo uma dedicação e interesse de coordenação desse processo por parte da União, com a participação de estados e municípios brasileiros, poderemos fazer uma reforma orçamentária que incorpore os avanços que tivemos já em 1964, com a Lei 4320/64, inclusive criar um sistema de informação entre as despesas também, acho que conseguiríamos avanços significativos, como foi colocado aqui pelo *Helio Tollini*, que já em 64 tínhamos avanços tratávamos a despesa como regime de competência, bem à frente dos demais outros países, inclusive desenvolvidos.

Minha contribuição, basicamente, é nesta direção, acredito que do ponto de vista do arcabouço que está tramitando, considerando o projeto de lei de qualidade fiscal, teremos que analisar e incorporar algumas questões mais contemporâneas e trabalharemos em conjunto para que possamos ter outro avanço e a consolidação de um sistema, que foi desenhado em 1964, passou por redefinições constitucionais em 1988, teve seu redirecionamento em 2000, com o fortalecimento da ação planejada e transparente e agora precisa de solidez para se adequar não apenas as normas internacionais, mas para fortalecer uma política fiscal que vislumbre um modelo de federalismo cooperativo. Muito obrigado.

Orçamento Público – O Planejamento do País

Arnaldo Alves de Souza Neto

Ex-secretário de planejamento do estado de Mato Grosso

Resumo: Arnaldo Alves coloca que os 50 anos da Lei 4.320 servem para que se perceba a importância do destino da questão orçamentária, financeira e, principalmente do planejamento. Ele diz que o Conselho de Secretários de Planejamento vem travando inúmeras batalhas acerca da necessidade de se apresentar à sociedade a tão conclamada transparência, além do entendimento sobre o orçamento público. O palestrante acredita que tudo que se fizer hoje serve de base, de orientação, mas não se pode pensar que vá começar um processo efetivo de mudança de uma legislação, principalmente em se tratando de uma lei tão importante como a Lei 4.320.

Bom dia a todos, é um prazer estar nesse momento discutindo tamanha importância do destino da questão orçamentária, financeira e principalmente do planejamento do país, através de uma lei que completa 50 anos. São difíceis os momentos em que se consegue unir pessoas que discutam tanto o financeiro quanto o orçamentário, principalmente a área representada por mim, que é a do planejamento. O Coseplan – Conselho de Secretários de Planejamento – tem travado várias discussões acerca da necessidade de se apresentar à sociedade a tão conclamada transparência, além do entendimento sobre a questão do orçamento público.

Como podem ter notado, este número constante de alterações, de vinculações e, por assim dizer, de leis que venham complementar ou alterar alguma outra lei, no caso específico, a 4.320, leis que, na realidade, acabam transformando uma coisa de tamanha importância no que se chama popularmente de famoso Frankstein, aquele computador comprado e no qual vai-se colocando equipamento até atualizar e, no fim, não se sabe nem como funcionará.

Hoje há essa lei que toda essa visão moderna daquela época, e que funciona na sua plenitude, ela foi incorporada de diversas formas e foram colocados vários *upgrades*

e que, às vezes, não foi levado em consideração o que ela vem irradiar, tanto nos estados quanto nos municípios, principalmente, porque essas mudanças e essas alterações são feitas com foco no âmbito da união; é muito difícil você consultar tanto estado quanto município ao mesmo tempo, então, preferi nessa oportunidade tecer alguns comentários práticos sobre aquilo que está acontecendo que mostra um pouco da realidade, é a teoria toda que nós temos aqui na mesa.

Uma das coisas que o Tribunal de Contas do estado, quando eu assumi a Secretaria de Planejamento em 2003, me cobrava eram os resultados efetivos porque, na realidade, quando uso um instrumento que tenho hoje, com capacidade de fazer um orçamento, suplementar, anular, empenhar, liquidar e pagar; ele me dá um retrato muito claro da minha execução orçamentária e financeira, mas não me dá um retrato da execução real da eficiência, da eficácia; resultado daquele recurso que foi empenhado, que foi aplicado, é simples, nós já tivemos várias discussões, inclusive com seminários em que a gente consegue mostrar que, você aplicar total recurso a uma obra, não garante que você fez a obra.

Isto é muito comum quando você faz análise orçamentária e financeira, chegar à conclusão que você concluiu uma obra e foi verificar *in loco*, a obra tem 70% concluída e, como você analisou o plano orçamentário e financeiro, se considera um bom gestor que executou aquela obra, ao passo que o gestor às vezes executou só 70% do recurso financeiro, ou 80% do recurso financeiro e ele é classificado como mau gestor, mas a obra dele foi concluída; por isso, precisamos ter outro ingrediente nessa discussão da lei, que é a parte física do processo; essa adequação é necessária para que se possa ter um rendimento ou um retrato melhor da execução das atividades públicas, nessa transparência; esse é um tema que tem-se tentado discutir, incorporar nessa discussão junto ao congresso.

Claro está que é uma contribuição do estado e do município, por outro lado, às vezes, e hoje de manhã nós tivemos uma fala consistente sobre as emendas impositivas, eu passei ano passado aqui no congresso durante praticamente duas semanas convencendo que não era um bom negócio para o estado, e que eu não gostaria que a emenda fosse para o estado, porque todo mundo sabe que em algum momento outra lei criou como vínculo lá na lei de responsabilidade fiscal a receita corrente líquida, criou uma referência, e ela serve para vários fatores, serve para pagamento do salário dos poderes, serve hoje para pagamento de precatórios, serve, no meu estado, para pagamento do Ministério Público de Contas, serve para pagar universidade estadual,

isso no meu estado, em alguns outros estados há outras características, ou seja, a vinculação do estado de Mato Grosso hoje é 17,5% da receita corrente líquida, e a questão do orçamento impositivo significa dizer que o estado igual ao meu que tem onze representantes, oito deputados federais e três senadores, se cada um mandar para o orçamento, para o nosso estado recursos para o orçamento, tirando atualmente o que também já foi uma discussão na época do PAC, que nós já conseguimos tirar fora, que são as despesas de capital, mas mandando como despesa corrente como foi definido principalmente para os hospitais o estado teria que tirar do seu recurso próprio 17,5 % para poder passar a utilizar esse recurso, e o município, por sua vez, se for um convênio direto com o município também tem que passar.

Foi aprovada uma das emendas colocadas para serem aprovadas agora, que é a desvinculação da receita corrente líquida das emendas impositivas, não estamos falando das emendas impositivas; há vários outros recursos que foram criados, como, por exemplo, a questão do precatório, que também produz impacto, ou seja, tudo que eu pago hoje de precatório influencia em minha receita corrente líquida, e isso possui outro ingrediente surgido durante a discussão que são as transferências governamentais; por exemplo, como a questão do fundo a fundo do governo federal e dos recursos da saúde que, simplesmente, passam pelo caixa do estado; acredito seja igual para todo mundo, passa pelo caixa do estado e é vinculado à receita corrente líquida, com isso, eu pago só esse pedágio de sair da união, passar para o estado e para os municípios eu pago 17,5 % de pedágio, eu que pago, não sou eu que recebo, eu faço o favor de transferir, e ainda pago.

Estas questões são incorporadas à lei que precisa ser escrita de novo porque não se pode partir de uma coisa que já está montada, ela tem que ser remontada, tem que ser reescrita; quando você pega uma equação muito grande e começa a tentar procurar o erro, quando se sabe que está errada, dificilmente, achará que é melhor apagar e começar do zero. É mais ou menos o que a gente pensa em relação à Lei, e acho que a 4320 é de suma importância, porque regulamentou e regulamenta até hoje tudo que se faz em termos da gestão pública na parte orçamentária e financeira.

É inegável a necessidade de se avançar, uma conotação precisa ser dada para que se possa atender todas as leis que foram colocadas até agora, alguma coisa mais que mostre a questão do planejamento, a questão das empresas públicas, que também têm de ser consideradas neste processo, e algumas atividades que, com certeza, estão surgindo em cima das novas leis e que precisa ser incorporada, mas incorporar de tal forma que

seja na raiz, não pode ser uma incorporação parcial, porque conforme eu citei o caso da lei de responsabilidade fiscal em que vincula receita corrente líquida, vai lá no município sem que se saiba a alteração que foi feita, que está sendo feita no Congresso.

Acidentalmente, discutiu-se no congresso e foi aceitaram nossa posição e por isso conseguimos dar uma segurada nos gastos, mas há certas leis que nem sempre consegue estar em *full time* acompanhando, digo isto pensando nos estados e nos municípios; também falta muito a questão de esse tipo de vinculação estar muito mais ligada à área de planejamento, à área orçamentária do que, efetivamente, na área financeira porque, apesar de ela estar localizada na área financeira, trata-se como números, e quando você vem para a área orçamentária ou para o planejamento é que você vê a diferença naquilo que encurta o nosso espaço dentro da capacidade do estado de fazer a gestão dos recursos públicos.

Outro detalhe colocado em pauta nesta manhã foi a respeito da forma como foi feito isto, hoje se tem a Constituição de 88 cuja visão, se analisada a opinião da maioria, é muito mais parlamentarista, naquele momento discutia-se fortemente a questão parlamentarista, com o advindo da derrota no referendo do parlamentarismo, nós ficamos com a Constituição um pouco diferente na forma de atuar. Tem-se uma presença muito grande decorrente do contingenciamento porque, na realidade, esta discussão não passa pelo parlamento, foi dada autonomia para que o presidente pudesse fazer isso, e isso dificulta muito a questão de se fazer planejamento em longo prazo, que é o que todo mundo discute hoje, nós discutimos planejamento em longo prazo e ele nunca é discutido como estado, ele é sempre discutido como gestor do estado, e isso também tem sido uma das grandes dificuldades que tem que ser incorporadas nessa nova lei, porque se você não pensar que aquilo que você faz é um produto do estado e sim de quem está gerindo o estado no momento você nunca vai ter uma continuidade no planejamento de longo prazo. Cabe lembrar que o PPA é feito no primeiro ano do governo eleito e, logicamente, o planejamento estratégico tem que ser feito anterior ao plano, ele já governa num plano; num primeiro ano, já governa com PPA do governo anterior.

É óbvio que há alguns ajustes na lei que podem ser feitos, e acho que a contribuição tem que ser dada do estado, do município e da união e que o momento mais propício para fazer isso é no início de uma gestão. Acredito que hoje tudo que se fizer serve de base, de orientação, mas não se pode pensar que a gente vá começar um processo efetivo de mudança de uma legislação, principalmente de uma lei tão

importante como essa; este ano, no time de processo igual a este, que é um processo eleitoral, do qual nós já consumimos praticamente três meses dele, pode ser discutido, aliás, necessita ser discutido e levado a uma representação municipal, estadual e, logicamente, federal, observando essa paridade que a união dá da nossa federação em que todos devem ser ouvidos para que se possa criar uma lei universal. Digo isto mais em tom de desabafo e de preocupação, mas não há como negar que esta lei é fundamental e que, apesar dos pesares, das nossas séries de *upgrade* feitos nela, ela não vai conseguir ficar tão bonita quanto a gente vê nos *upgrades* das propagandas, mas ela conseguirá sobreviver a isso, pela modernidade pela qualidade do trabalho que foi feito pelos gestores da época. Espero que os nossos gestores de hoje tenham tanta capacidade de fazer uma lei que perdure tanto tempo quanto essa lei perdurou, obrigado.

50 anos da Lei n. 4.320/64: o esquecimento da lei orçamentária e do Direito Financeiro no Brasil

Celso de Barros Correia Neto

Doutor em Direito pela USP, assessor de Ministro do STF e professor da graduação e do mestrado da Universidade Católica de Brasília e da pós-graduação *lato sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público.

Resumo: Numa breve exposição, Celso de Barros aponta o que os 50 anos da Lei nº 4.320/64 representaram na visão dos juristas e como estas décadas significaram, de certo modo, um “esquecimento” do Direito Financeiro e um afastamento da comunidade jurídica dos debates orçamentários. Coloca que as leis orçamentárias não deveriam ser submetidas ao controle judicial, de que delas não podem decorrer direitos subjetivos ou de que os custos orçamentários da efetivação de direitos, e da implementação de políticas públicas não podem ser levados em conta como um “argumento propriamente jurídico” numa demanda judicial. O professor esclarece, também, não ser verdade que a exclusão das Leis orçamentárias do controle abstrato de constitucionalidade significaria a completa eliminação de qualquer forma de controle judicial na matéria, como se o tema devesse ficar restrito ao debate político, como se não houvesse parâmetros impositivos superiores a serem observados para a edição de normas orçamentárias.

A Lei n. 4.320/1964 já conta com cinco décadas. Quando de sua edição, pouco antes do início do regime militar, em 17/3/1964, foi considerada inovadora e ousada para aquele momento histórico, entre outras razões, por ter implementado, já na década de 1960, o regime de competência na despesa pública, o que muitos países

desenvolvidos só fizeram duas décadas mais tarde, a partir dos anos 1980.¹ Esse diploma legal, com poucas mudanças, conviveu com quatro textos constitucionais e mantém-se até hoje efetivo e importante. Refiro-me, é claro, à Carta de 1946, sob a qual foi editada, à Constituição de 1967, à Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, e à Constituição Federal de 1988, hoje em vigor.

Desde sua edição, a nossa Lei Geral de Orçamentos representou um passo significativo na direção do aperfeiçoamento do processo orçamentário, da contabilidade pública e, de modo geral, das finanças públicas no Brasil. Contribuiu decisivamente para introduzir e consolidar importantes balizas que até hoje vigoram em nossas finanças públicas, como é o caso, por exemplo, dos princípios orçamentários da universalidade (arts. 2º a 4º), anualidade (arts. 2º, 34 e 35) e exclusividade (art. 2º); das etapas de realização dos gastos públicos (arts. 58 a 70); da definição do regime jurídico dos créditos adicionais (arts. 40 a 46) e da disciplina dos fundos especiais (arts. 71 a 74).²

Passados 50 anos, muita coisa mudou. O país retomou o caminho da Democracia, editou uma Constituição fortemente voltada à efetivação dos direitos fundamentais, venceu a inflação, alcançando a estabilidade monetária, adotou o regime da responsabilidade fiscal e deu passos significativos na direção da efetivação dos direitos humanos e da redução das desigualdades sociais. Tudo isso, é claro, acabou traduzindo-se também em custos orçamentários crescentes, que fazem com que, hoje, o orçamento brasileiro seja “bem maior do que o de países com uma renda por habitante similar à nossa”, equiparando-se “àqueles encontrados em países desenvolvidos”, como bem destaca Fernando Rezende, na obra “O orçamento dos brasileiros: por que ele não desperta maior interesse?”.³

Do ponto de vista do debate jurídico sobre o orçamento público, no entanto, esses 50 anos significaram um período de esquecimento da matéria no ensino jurídico, nas academias e nos tribunais. Não digo, é claro, que seja um esquecimento total, muito menos definitivo. O fato é que, nas últimas décadas, pudemos notar uma progressiva

¹ TOLLINI, Helio Martins; AFONSO, José Roberto. A Lei 4.320 e a responsabilidade orçamentária. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.492.

² CONTI, José Maurício; PINTO, Élide Graziane. Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência. **Consultor Jurídico**, 17 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mar-17/lei-orcamentos-publicos-completa-50-anos-vigencia>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

³ REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **O orçamento dos brasileiros: por que ele não desperta maior interesse?** Rio de Janeiro: FGV-projetos, 2014, p. 12.

perda de interesse da comunidade jurídica em relação à questão orçamentária: pouco se estuda, pouco se escreve, e pouco se fala sobre orçamento público nos espaços jurídicos.

Apontar causas desse processo não é tarefa simples. A ausência de leis rígidas para regular certos temas e a falta de uma nova lei geral de orçamentos, prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, podem ter tido algum papel nesse contexto. Mas certamente, não têm a responsabilidade exclusiva por esse fenômeno. É bem provável que o longo período de inflação que vivemos em décadas passadas – o qual desejamos que nunca mais se repita – tenha também contribuído de forma significativa para esse desinteresse. Afinal, na prática, a inflação, ao corroer a moeda, inviabilizava qualquer proposta de ordenação jurídica efetiva em matéria de orçamento e finanças públicas.⁴

Como disse, não é fácil saber o porquê desse “esquecimento” a que me refiro. O fenômeno, aliás, não parece ter ficado restrito ao Brasil. Cito, por exemplo, a obra de Guillermo Horacio Corti, da Argentina, a apontar que, de certo modo, o mesmo “esquecimento” parece ter se passado naquele país.⁵

O autor denuncia a “assimetria conceitual” que existe entre o tratamento jurídico que se confere aos tributos e aos demais elementos da atividade financeira do Estado. A expressão refere-se a uma forte tendência de excluir do debate jurídico aspectos da atividade financeira que não dizem respeito à tributação e de remetê-los ao plano das questões políticas e/ou dos estudos econômicos e contábeis. Diz ele:

*“o estudo dos gastos públicos se emoldura em uma linguagem baseada na categoria da necessidade e, portanto, alheia e indiferente à linguagem do direto. E o estudo dos recursos, por outro lado, se emoldura em uma linguagem jurídica e constitucional das garantias”.*⁶

Tal “assimetria” conduz à irrelevância do fenômeno financeiro, por meio de tripla exclusão: do âmbito do conhecimento, do controle judicial e, por fim, do próprio mundo jurídico. Em outras palavras, pouco se estuda e pouco se conhece sobre orçamento público no Direito e talvez, por isso, se acredite que as leis orçamentárias não possam elas mesmas ser submetidas a qualquer sorte de controle judicial efetiva.

⁴ Cf. CONTI, José Maurício. Apresentação. In: CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo**. São Paulo: Almedina, 2014.

⁵ Ver desse autor: CORTI, Horacio G. **Derecho financiero**. Buenos Aires: Abeledo-Perot, 1997; CORTI, Horacio G. **Derecho constitucional presupuestário**. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2007.

⁶ CORTI, Horacio G. **Derecho financiero**. Buenos Aires: Abeledo-Perot, 1997, p. 80.

Acredito que, de certa forma, esses mesmos sinais de assimetria conceitual se fazem notar no Brasil. Aqui também podemos perceber uma diferença de ponto de vista e de tratamento jurídico entre os tributos e o orçamento público em geral.

Sem que se saiba exatamente o porquê, a comunidade jurídica, no decorrer dos últimos anos, foi se interessando muito mais pela maneira como os recursos públicos são arrecadados – isto é, os tributos – do que pela forma como as receitas são aplicadas – ou seja, as despesas públicas. Enxergamos nas leis orçamentárias leis “meramente formais”, sem matéria jurídica propriamente dita ou conteúdo vinculante. Há inclusive quem afirme que se trata de mera “conta”, visto que não contém norma jurídica geral e abstrata.

Dessa premissa, extraímos conclusões como de que as leis orçamentárias não deveriam ser submetidas ao controle judicial, de que delas não podem decorrer direitos subjetivos ou de que os custos orçamentários da efetivação de direitos e da implementação de políticas públicas não podem ser levados em conta como um “argumento propriamente jurídico” numa demanda judicial.

Na mesma linha, também apontam Luís Roberto Barroso e Eduardo Mendonça, ao contraporem o tratamento conferido aos tributos e às despesas públicas:

Uma vez que a tributação interfere no direito fundamental de propriedade [...], soa razoável que o Estado, em princípio, só arrecada coativamente o necessário. A medida da necessidade deve ser definida pela via democrática, respeitados os limites constitucionais. No extremo oposto, a disciplina da despesa pública tem ficado relegada a um imerecido segundo plano. Tão logo as pessoas se separam do seu dinheiro, parecem esquecer que o conjunto dos valores arrecadados pelo Estado continua sendo seu – da coletividade – e, como tal, deveria ser aplicado com o seu conhecimento e em seu benefício.⁷

Em linhas gerais, é como se o ordenamento jurídico e a Constituição, em particular, dispusessem apenas sobre captação dos recursos públicos – especialmente por meio da cobrança de tributos – e a proteção do contribuinte, e não sobre despesa

⁷ BARROSO, Luís Roberto; MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. O sistema constitucional orçamentário. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do Nascimento. (Org.). **Tratado de direito financeiro**. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 236-282.

pública e o orçamento público, deixando ambos relegados ao plano da decisão política discricionária.

Felizmente, há claros indícios de mudança. Alguns sinais nos permitem afirmar que estamos a trilhar um caminho de revalorização do tema do orçamento e das finanças públicas no âmbito da comunidade jurídica, tanto em termos do ensino e da pesquisa jurídica quanto da atuação do Poder Judiciário.

Cito um exemplo que me parece particularmente ilustrativo. Por muitos anos, prevaleceu, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a firme tendência de afastar o cabimento do controle de constitucionalidade em relação às leis orçamentárias pela via da ação direta.

Podemos mencionar vários julgados do STF nessa linha, nos quais o Tribunal sequer conheceu da ação proposta, por exemplo: ADI 1.496, relator Min. Moreira Alves, julgamento em 21.11.1996; ADI 1640, relator Min. Sydney Sanches; ADI 1716, julgamento em 12.2.198; ADI 2057, relator Min. Maurício Corrêa, julgamento em 9.12.1999; ADI 2484, relator Min. Carlos Velloso, julgamento em 19.12.2001, entre outros.

A orientação era sempre a mesma nesses casos. Em todos, rejeitou-se o controle de constitucionalidade de norma orçamentária com idêntico fundamento: as leis orçamentárias seriam leis de efeitos meramente concretos, desprovidas dos requisitos de generalidade e abstração eleitos, condições fundamentais para a viabilidade do controle de constitucionalidade abstrato, especialmente por ação direta. Enfatiza-se, nos julgados, o caráter político dos orçamentos públicos em detrimento de seu aspecto jurídico, atos normativos emanados do Poder Legislativo.

Destaco, à guisa de ilustração, o julgamento da ADI 1640, de relatoria do Ministro Sydney Sanches, em que se discutia a destinação de recursos da extinta CPMF em desacordo com o texto constitucional. Para justificar o não conhecimento da ação, o relator afirma que “O orçamento é lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos, hipótese em que [...] descabe o controle concentrado de constitucionalidade.”⁸

Na prática, a negativa do controle abstrato de constitucionalidade tinha o efeito de excluir as normas orçamentárias – lei orçamentária anual, lei de diretrizes orçamentárias, plano plurianual e créditos adicionais, especialmente, os extraordinários

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.640. Relator: Ministro Sydney Sanches. Tribunal Pleno. DJ03.04.1998.

– de qualquer forma de controle judicial efetivo. Ficavam, então, relegadas ao campo da discricionariedade política, à margem da atuação do Supremo Tribunal Federal e, de certo modo, do próprio pensamento jurídico.

O primeiro sinal mais efetivo de mudança aparece em 2003, no julgamento da ADI 2925,⁹ precedente em que se discutia regra de destinação dos recursos da CIDE-Combustíveis. A decisão, pela primeira vez de que se tem notícia em tempos recentes, admitiu o cabimento da ação direta em matéria orçamentária.

A ADI 2.925 não chega a romper com a linha de precedentes tradicional do STF, porque, no caso, abriu-se simplesmente uma exceção, sem que fossem revistas as premissas que fundamentam a posição tradicional da Corte. Consignou o Tribunal que os dispositivos que foram impugnados naquela ação, embora estivessem contidos numa lei orçamentária, não se limitavam a uma destinação concreta de recursos. Tinham excepcionalmente os necessários caracteres de generalidade e abstração a justificar o conhecimento da ação direta.

Não convém aqui descer aos detalhes.¹⁰ No que interessa, basta destacar que o julgado não representa verdadeiramente uma revisão de jurisprudência, uma vez que partiu dos mesmos pressupostos que noutros julgados justificaram a recusa do cabimento de tantas outras ações diretas em matéria orçamentária.

A virada jurisprudência dá-se, ao que tudo indica, em 2008, no julgamento da ADI 4048,¹¹ de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.¹² Tratava-se de ação direta ajuizada contra abertura de crédito extraordinário, por medida provisória, fora das hipóteses constitucionais que justificam sua adoção. No caso, o Tribunal reconheceu, ainda que por apertada maioria, uma revisão de jurisprudência, de modo a admitir o cabimento de ação direta em matéria orçamentária.

Os debates travados por ocasião desse julgamento chamam claramente atenção para importância da lei orçamentária no contexto do ordenamento jurídico brasileiro. O

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.925. Relatora: Ministra Ellen Gracie, redator para o acórdão Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. DJ 04.03.2005.

¹⁰ Sobre o tema, ver: CORREIA NETO, Celso de Barros. O orçamento público e o Supremo Tribunal Federal. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício. (Org.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgamento em 14.5.2008.

¹² Em 2008, no julgamento de medida cautelar requerida na ADI 4.048, proposta contra medida provisória que determinava a abertura de créditos extraordinários fora das hipóteses constitucionais, o Supremo Tribunal Federal rediscutiu a orientação tradicional. Por maioria, o Tribunal conheceu da ação e deferiu a cautelar. No mesmo ano, o STF julgou a ADI 3.949, também sobre matéria orçamentária. Neste caso, todavia, o Tribunal conheceu da ação, mas indeferiu a cautelar. A partir de tais julgamentos, é possível afirmar que a Corte Constitucional deu claros sinais de rever sua orientação tradicional. CORREIA NETO, Celso de Barros, O orçamento público e o Supremo Tribunal Federal. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício. (Org.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 111-126.

Ministro Ayres Britto chega a afirmar que “*A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição*”.

Também fica evidente nos debates a preocupação de que a exclusão das leis orçamentárias do controle abstrato de constitucionalidade conduzisse – como, de fato, conduziu durante anos – à completa eliminação de qualquer forma de controle judicial na matéria, como se o tema devesse ficar restrito ao debate político, como se não houvesse parâmetros impositivos superiores a serem observados para a edição de normas orçamentárias. E isso, decerto, não é verdade.

Este e outros fatos podem ser tomados como sinais de que há uma mudança em curso. E acredito que o marco dos 50 anos da Lei n. 4.320/64 e os debates legislativos sobre uma nova lei geral de orçamentos possam representar uma oportunidade para a revalorização das questões orçamentárias nos espaços jurídicos, uma reorientação do ensino e da pesquisa jurídica nesse campo e também para a mudança de postura dos tribunais.

Quem sabe, daqui para frente, a comunidade jurídica possa, novamente, dar-se conta da importância dos orçamentos públicos e participar de forma mais ativa nesse debate tão fundamental para o país. É o que todos nós esperamos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.640**. Relator: Ministro Sydney Sanches. Tribunal Pleno. DJ 03.04.1998.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.925**. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Redator para o acórdão: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. DJ 04.03.2005.

_____. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, DJe 14.5.2008

_____. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.049**. Relator: Ministro Ayres Britto, DJe 0805.2009.

CORTI, Horacio G. **Derecho constitucional presupuestário**. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2007.

_____. **Derecho financeiro**. Buenos Aires: Abeledo-Perot, 1997.

CORREIA NETO, Celso de Barros, O Orçamento Público e o Supremo Tribunal Federal. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (Org.). **Orçamento público e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **O orçamento dos brasileiros**: por que ele não desperta maior interesse? Rio de Janeiro: FGV-projetos, 2014.

TOLLINI, Helio Martins; AFONSO, José Roberto, A Lei 4.320 e a Responsabilidade Orçamentária, IN: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

Mudanças emergenciais

Maria Clara Cavalcante Bugarim

Mestra em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo. Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-graduada em Auditoria e em Administração de Recursos Humanos. Graduada em Administração de Empresas e em Direito. Contadora de profissão.

Resumo: Segundo Maria Clara, através das mudanças, o Brasil chegará a um modelo de lei mais abrangente em matéria fiscal, de planejamento e orçamento. Afirmou que é necessário estar em atenção permanente sobre a forma como a sociedade irá financiar o Estado e como este alocação esses recursos para promoção do bem-estar social. Sugeriu uma Lei de Política Fiscal com autoridade autônoma e independente, apoiada pelos profissionais de contabilidade, que o nosso papel é gerar informações úteis, tempestivas e fidedignas para os mais diversos usuários e, no setor público, possibilitar o controle social. Ela lembrou que a LGO é uma das mais bem construídas no período republicano e trouxe inegáveis contribuições ao orçamento do País. Por outro lado, segundo ela, o texto não reflete os anseios da sociedade em questões como transparência, eficiência e qualidade do gasto público. Enfatizou que a partir da Constituição de 1988, várias questões foram alteradas, entre elas a importância do planejamento público e de seus instrumentos, aprimorados com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cumprimento as ilustres autoridades presentes em nome do nosso Excelentíssimo Senhor Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Mendes, sinto-me honrada em participar deste debate tão importante para o nosso país. Saúdo a todos os presentes, desejando que o nosso encontro de debates e sugestões

inspiradoras promovam as mudanças que tanto desejamos e clamada pela sociedade. É com muita satisfação que participo deste evento promovido pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Pelo que ouvimos e foi dito, tanto do Senador Renan Calheiros, como do presidente da câmara, nossos objetivos já começam a ser atingidos.

Estamos comemorando o jubileu de ouro da Lei 4.320/64 que por sua longevidade já demonstra ser umas das legislações das mais bem construídas do período republicano. Como surgiu em um período historicamente difícil para a administração pública brasileira, suas contribuições são inegáveis, sendo considerado o marco legal para o setor público em matéria orçamentária. Nesta época, ela auxiliou o governo a ter maior rigidez e controle das contas em um período que a política democrática e econômica estavam fragilizadas, combatendo o desequilíbrio orçamentário dando suporte a um planejamento mais estratégico das ações do governo.

Analisando sua estrutura constatamos que a Lei está dividida em dois campos distribuídos em 115 artigos. O primeiro campo é o orçamentário que se distribui dos artigos 1 a 82, e o contábil, dos artigos 83 até o 106. Observa-se que esta é, realmente, uma lei geral dos orçamentos na sua forma e essência, todavia, a partir da Constituição de 1988, várias questões foram alteradas, dentre as quais destacamos a importância do planejamento público e de seus instrumentos aprimorados com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesta alteração, os orçamentos passaram a ser tratados como instrumentos de planejamento e não como instrumentos autônomos de gestão fiscal.

No entanto, estas mudanças exigiriam toda uma nova concepção de modelo de planejamento do setor público e alterações profundas na nossa lei geral dos orçamentos que foram adiadas e contornadas de forma precária para suprir lacunas e definições importantes. Conseguimos conviver com esta realidade até os dias atuais, mas a necessidade e a evolução da sociedade e do setor público exigem um enfrentamento desta questão com intuito de oferecer ao país um modelo mais abrangente e a definição de um marco legal mais adequado em matéria de planejamento fiscal e orçamento.

Assim, é preciso exaltar o planejamento e seus instrumentos como garantias e expressões dos estados democráticos de direito. Neste aspecto, embora os méritos da Lei 4.320 sejam inquestionáveis e de extrema relevância sua contribuição na organização dos orçamentos, ela não incorporou os anseios da nossa sociedade e não reflete mais a nossa necessidade por transparência, eficiência, eficácia, efetividade e acima de tudo qualidade do gasto público, tão pouco expressa o modelo proposto pela Constituição Federal de 1988. Fato é, que ela necessita de mudanças urgentes para se

recompor como um dos marcos importantes da democracia e do conflito redistributivo de renda, pois é preciso estar em atenção permanente sobre a forma como a sociedade irá financiar o estado e como o estado alocará estes recursos para promoção do bem-estar social.

É fundamental colocar na agenda nacional a discussão sobre o papel da política fiscal para o desenvolvimento dos estados, sua autonomia e independência, a exemplo do que ocorre com os avanços que tivemos na política monetária do nosso país, convivemos com uma autoridade monetária independente. Neste momento, vou me concentrar na área contábil que é o exemplo das mudanças necessárias que requer uma reflexão amadurecida sobre os fenômenos contábeis e sua repercussão no patrimônio social e individual de pessoas físicas e jurídicas.

O nosso desafio perpassa pelo processo de adoção, no nosso país, do paradigma científico para contabilidade aplicada ao setor público. Este paradigma científico, como ciência social e aplicada deve gerar informações úteis, tempestivas e fidedignas sobre os fenômenos que se manifestam no mundo real e envolvem atos e fatos que geram alterações patrimoniais com o propósito de orientar a correta prestação de contas. As considerações do processo de tomada de decisão e acima de tudo a instrumentalização do controle social são essenciais para que as pessoas percebam que a contabilidade mudou. Ela não pode ser mais percebida como demonstrativos que não são claros e que, ao invés de esclarecerem, justificam o fenômeno do mundo ou impossibilitam o questionamento sobre os resultados e critérios adotados para sua mensuração.

Nesta perspectiva, devemos reconhecer todos os fenômenos reais, mensurar, registrar, evidenciar, interpretar e explicá-los. Para assim, quando Vossa Excelência Ministro Gilmar Mendes chamar atenção para um fenômeno como o recebimento de doações para pagamento de multas aplicadas pelo STF, independentemente de qualquer discussão do ponto de vista científico, é um fenômeno contábil. E este fenômeno provoca alterações patrimoniais de quem realiza doação e de quem as recebe, por isto, devem ser registrados corretamente e de forma fidedigna para apresentar os valores destes patrimônios demonstrando sua ocorrência e possibilitando que os diversos usuários da informação contábil verifiquem sua atuação.

Esta verificação pode ser feita pela sociedade, pelos órgãos de fiscalização e pelos demais interessados com o intuito de possibilitar o verdadeiro conhecimento sobre o fenômeno contábil e seus desdobramentos. Certo é, que com todo este conhecimento surgem alguns questionamentos como, a origem dos recursos foi devidamente

contabilizada? O recebimento de doação é rendimento tributável? A omissão de informações representa crime tipificado pela legislação tributária? Dentre outros aspectos, enfatizo que o papel e o objetivo da contabilidade é gerar informações úteis tempestivas e fidedignas para os mais diversos usuários e possibilitar o controle social no setor público.

Neste contexto, é válido estarmos comemorando os 50 anos da Lei Geral do Orçamento, mas é necessário envidarmos todos os esforços para comemorarmos nos próximos 50 anos uma lei de política fiscal. Coloco esta questão como ponto central das nossas reflexões, pois pela maturidade em níveis de desenvolvimento que o país atingiu estamos prontos para colocar esta questão de forma mais estratégica e abandonar determinadas discussões pontuais. Isto não significa deixar de resolver os problemas que devem ser equacionados, sob pena de produzir enormes prejuízos ao modelo brasileiro. Inclusive a convivência, autonomia e harmonia constituídos entre os poderes como a questão da forma estabelecida para o envio das propostas orçamentárias e incorporação dos poderes judiciário, legislativo e executivo a Lei Orçamentária Anual.

Cabe salientar que a questão fiscal é uma das questões que devemos resolver no momento em que colocamos a discussão de um tratamento mais estratégico para a política fiscal; basta perceber que a maioria dos países desenvolvidos já está tratando a questão fiscal com autonomia e de forma independente do executivo, a exemplo do que ocorre com a política monetária. A nossa experiência e aprendizado já revelaram a importância de lidar com estas políticas de forma autônoma para garantir os pilares econômicos e do desenvolvimento social, econômico e sustentável. Portanto, a discussão não pode ser iniciada a partir do orçamento em que a indefinição básica representa a fixação de despesas e estimativas de receitas para um exercício financeiro.

Inicialmente, devemos nos voltar para a definição da política fiscal e dos seus objetivos. E, a partir desta concepção estabelecer limite de gastos e estimar receitas com base em critérios norteados pela política fiscal e com base real de custos. Do contrário disto, criamos apenas mecanismos burocráticos e desperdício de tempo sem gerar informações fidedignas, pois, nós não sabemos quais os objetivos que devem ser atingidos e desta forma, a discussão fica minimizada a locação de recursos para atender objetivos menores, pessoais e específicos.

No aniversário dos cinquenta anos da Lei Geral dos Orçamentos temos três desafios, o primeiro desafio é evoluir para uma lei de política fiscal, neste contexto, não podemos deixar de enfrentar problemas pontuais de como deverá ser o modelo de

elaboração e incorporação das propostas orçamentárias dos demais poderes com a proposta do executivo de forma a garantir a autonomia dos poderes. Qual deverá ser o tratamento para controle da execução dos orçamentos e como tratar os déficits financeiros que podem ser utilizados como fontes para abertura de novos créditos adicionais, dentre outros. O segundo desafio seria a elaboração, discussão e controle da execução dos orçamentos, redefinindo a elaboração dos orçamentos, pois não pode ficar restrita a questão incremental.

Define-se, portanto, o índice de correção a ser utilizado pelas unidades gestoras e se mantém os mesmos programas, independente das mudanças que ocorreram ou das novas necessidades sociais dissociadas dos problemas reais a serem enfrentados. As discussões devem abranger aspectos macro e microeconômicos, sem desconsiderar os aspectos pontuais de defesa de interesses legítimos. Os congressos e os parlamentos estaduais e municipais são as legítimas arenas de discussão sobre o conflito redistributivo, neste contexto, assume o papel relevante na agenda nacional a discussão, como já foi dito, do orçamento impositivo, que encontra espaço relevante desde que não seja mais uma imposição rígida e inflexível que restrinja a capacidade para enfrentamento de mudanças dos cenários ou exigências reais de intervenção do setor público. Quanto ao controle da execução dos orçamentos, ele deve ser capaz de definir a busca pela qualidade do gasto público nos níveis de eficiência e economicidade das unidades gestoras. Atualmente, a forma adotada e praticada estimula o desperdício de gastos, pois as unidades gestoras têm por desafio a manutenção do orçamento para que não sejam prejudicadas com cortes ou contingenciamentos, ao invés de defenderem a economia de gastos.

O terceiro grande desafio seria a utilização da contabilidade na sua essência, utilizar a contabilidade como ciência social e aplicada com os novos paradigmas e conceitos advindos do processo de convergência com as normas internacionais. A utilização dos princípios contábeis, inclusive o de competência integral para as receitas e despesas do setor público e o registro de todos os fenômenos que afetam o patrimônio, independentemente de serem ou não despesas ou receitas orçamentárias. A utilização do sistema de informação de custos que orientem a busca pela eficiência e afetividade dos gastos públicos, que mensurem corretamente os custos dos serviços e obras prestados à população e que estimule a qualidade do gasto público orientando a elaboração dos orçamentos anuais. A utilização também de demonstrativos contábeis em notas explicativas que sejam capazes de evidenciar os critérios utilizados para mensuração de

ativos, passivos, receitas e despesas gerando informações que orientem a tomada de decisão e informar aos diversos usuários. A utilização de um sistema que instrumentalize o controle social evitando práticas desaconselháveis ou omissão de patrimônio e obrigações.

Portanto, concluímos que, se tivermos uma lei de política fiscal com autoridade fiscal autônoma e independente apoiada por uma contabilidade que reflita os fenômenos do mundo real e gere informações úteis, tempestivas e fidedignas aos diversos usuários, que mensure as alterações patrimoniais e responsabilize os causadores de dano ao patrimônio público, ao invés de socializar, simplesmente, os custos, aí sim, nós estaremos aptos a comemorar os próximos 50 anos. Muito obrigada.

Reforma Orçamentária

Fernando Rezende

Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (2002), Pós-doutorado na School of Oriental and African Studies (SOAS - University of London - Inglaterra - 2013), Mestre em Estudos Literários pela Universidade Federal de Minas Gerais (1995) e graduado em Comunicação Social - Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1988). Professor do curso de Estudos de Mídia e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação do Departamento de Mídia e Estudos Culturais da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Resumo: Fernando Rezende coloca que muito se tem discutido sobre reformas, mas, de fato, não houve nenhuma. Esclarece que a reforma orçamentária foi esquecida porque o orçamento perdeu importância, todas as escolhas orçamentárias relevantes já foram feitas, tanto eletrônica quanto fisicamente, só que nada de importante é decidido no processo de elaboração, discussão e aprovação do orçamento.

Finaliza reiterando que a reforma orçamentária não foi esquecida por acaso e sim porque não havia interesse em provocá-la. Os debates nesse seminário, que chama atenção para os cinquenta anos de vigência da Lei 4320/64, deixam claro que está na hora de iniciar esse debate para que não tenhamos que aguardar mais *50 anos para fazer uma reforma que precisa ser feita com urgência.*

A Reforma Esquecida é o título de dois livros recém-publicados pela Fundação Getúlio Vargas, em que o tema da reforma orçamentária é explorado. Por muitos anos, discutimos todas as reformas, mas não fizemos nenhuma. Discutimos a reforma tributária, a reforma política, a reforma trabalhista, a reforma previdenciária, mas

ninguém falou da reforma orçamentária, sequer ela foi mencionada. E a pergunta é por que se esqueceram da reforma orçamentária?

A razão é simples. Ela foi esquecida porque o orçamento perdeu importância; não é, como costumam dizer, que seja uma peça de ficção, porque ele existe, tanto eletrônica quanto fisicamente, só que nada de importante é decidido no processo de elaboração, discussão e aprovação do orçamento. Todas as escolhas orçamentárias relevantes já foram feitas, algumas ainda nas primeiras décadas do século passado, e outras foram sendo adicionadas, ao longo dos anos, cada uma amparando-se em garantias que sobrevivem a mudanças na economia, na política e na demografia. Em decorrência, o espaço disponível, para atender a outras demandas sobre o orçamento, vai se reduzindo a muito pouco, como foi destacado neste seminário. Quem ainda não garantiu o seu, trata de ver se é possível consegui-lo.

Nesse processo de captura do orçamento, um marco importante foi cravado pela Constituição de 88, que atribuiu ao Estado brasileiro uma ambiciosa agenda; uma agenda meritória, sem dúvida, mas uma agenda ambiciosa para o tamanho da nossa economia e para a diversidade e complexidade dos problemas nacionais. Para sustentar uma parte importante dessa agenda, especialmente a que cuidava de assegurar a universalização do acesso à educação, à saúde, à previdência e à assistência social, o texto constitucional instituiu novas garantias financeiras para o atendimento desses direitos, aumentando a pressão sobre o orçamento.

A história orçamentária recente se divide em duas décadas e meia, 1988, 1998, 2008 e agora. Na primeira, as novas regras que regulamentaram a seguridade social repercutiram fortemente no orçamento, sob a forma de crescimento das despesas com o pagamento dos benefícios previdenciários e assistenciais, não deixando espaço para que a intenção de reservar 30% das receitas da seguridade para a saúde fosse materializada. Não só a intenção não foi cumprida, como o espaço da saúde no orçamento da seguridade foi encolhendo, à medida que os benefícios da previdência e os programas de transferência de renda foram crescendo, de tal forma que as lideranças da área vêm, há tempo, buscando novas garantias financeiras para sustentar seu espaço no orçamento, a exemplo da reivindicação de vincular 10% da receita orçamentária federal ao setor. Na medida em que o espaço orçamentário vai sendo capturado, quem está de fora procura alguma forma de conseguir seu pedaço. Se não puder obter uma garantia legal, busca ao menos evitar que os recursos provisionados na lei orçamentária sejam objeto de retenções (contingenciamentos no jargão da área), por meio de dispositivos inseridos

na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Recentemente, a demanda dos parlamentares por dar caráter impositivo à execução das emendas do legislativo ao orçamento é mais uma manifestação dessa disputa por um espaço que está cada vez mais apertado. A consequência desse processo é tornar o orçamento extremamente rígido, impedindo que as escolhas orçamentárias sejam periodicamente reavaliadas para ajustar-se a mudanças na dinâmica socioeconômica brasileira.

Assim, não é por acaso que a população foi à rua para reclamar da precariedade do transporte e das carências de saneamento. A razão dessa insatisfação decorre do fato de que a captura do orçamento levou a que não sobrasse dinheiro para investir em serviços urbanos essenciais, a despeito do que prescreve o artigo sexto da Constituição, que enumera o transporte, a moradia e a segurança entre os direitos sociais básicos que o Estado deveria prover a seus cidadãos.

A razão, para o fato apontado no parágrafo anterior, resulta do fato de que as garantias financeiras instituídas no texto constitucional trataram apenas de uma parte dos direitos sociais; os que não obtiveram proteção e garantias ficaram do lado de fora.

Como nada de importante é decidido no orçamento, ninguém se interessa por ele. O que de fato conta ocorre no processo de execução orçamentária, por meio do qual o governo busca administrar os conflitos que se manifestam na disputa por acesso aos recursos públicos. E para administrar esses conflitos adia o pagamento de uma parcela crescente das despesas do orçamento do ano, acumulando compromissos sob a forma dos chamados “restos a pagar”, que, segundo estimativas recentes, já estariam na casa dos 200 bilhões de reais.

Embora não haja disposição oficial para reconhecer esse fato, o acúmulo de compromissos do passado parece estar chegando a um ponto em que não vai dar mais para continuar adiando o debate sobre a necessidade de reformar o processo orçamentário. O momento em que será imperioso lembrar da reforma esquecida se aproxima. O orçamento é um instrumento muito importante, numa democracia moderna, de relacionamento do Estado com o cidadão. O cidadão se relaciona com o Estado em dois momentos, quando ele vota, e quando ele paga os impostos; e o pagamento dos impostos deveria estar associado ao uso que o Estado dá ao dinheiro que extrai do cidadão, de forma a que eles tragam benefícios para o país.

Todo o mundo, no Brasil, reclama que paga muito imposto, mas ninguém se lembra de perguntar como seu representante no município, estado, ou no Governo Federal, vota o orçamento. É preciso, portanto, que a sociedade reconheça que o

orçamento é uma coisa muito importante para a sua vida, tão importante que um debate sobre a reforma orçamentária deveria ser comandado pelas autoridades máximas da república.

Para inserir o tema da reforma do processo orçamentário na agenda das prioridades nacionais, é preciso discutir a política da despesa pública. O debate fiscal no Brasil tem se resumido a uma discussão de cunho macroeconômico, que focaliza a questão do superávit primário e as dificuldades que vão se acumulando para cumprir as metas fiscais isso é importante, mas insuficiente.

O debate a respeito dos problemas orçamentários tem que explorar o fundo da questão, isto é, examinar quando, porque e como as escolhas políticas que repercutem no orçamento foram adotadas; quais as garantias que sustentam seu espaço nele; o que resta para ser ocupado após terem sido deduzidos os recursos carimbados; e de que maneira promover um debate a esse respeito, tendo em conta as profundas transformações ocorridas no Brasil nas últimas quatro décadas.

Há quarenta anos. a população brasileira quase não tinha cabelos brancos, e hoje, o que mais aumentou foi o número de brasileiros cujos cabelos embranqueceram e a venda de tintas para pintar o cabelo. O Brasil tinha muita criança, que precisava de escola primária e hoje ainda tem, mas cresceu acentuadamente a quantidade de jovens que demandam acesso ao ensino secundário. Não obstante as profundas transformações demográficas e o acelerado processo de urbanização, as normas constitucionais obrigam todos os municípios e todos os estados a reservar 25% de seu espaço orçamentário para a educação. Para a saúde, o percentual é de 15% para os municípios e 12% para os estados. Essa uniformidade das regras contrasta com a diversidade de situações; por exemplo, tem municípios no interior do Brasil, em áreas rurais, em que a relação entre crianças e idosos justificaria aplicar mais recursos em saúde do que em educação. Esse fato compromete a eficácia dessas políticas e é causa de desperdícios na destinação dos recursos públicos.

É preciso que as garantias sejam flexíveis e que sejam periodicamente reavaliadas, e isso é um aspecto relevante de qualquer debate sobre uma reforma no processo orçamentário. Quais são os aspectos centrais dessa reforma? Primeiro, olhar para frente. O Estado está de costas para o futuro, está administrando o passado. É preciso recuperar o planejamento, mas não se trata de melhorar o PPA. Visão de futuro requer estender o olhar para ao menos 10, melhor 20 anos à frente, para definir as estratégias adequadas para encarar os desafios do desenvolvimento.

Uma visão estratégica permite estabelecer as prioridades a serem atendidas e instituir as garantias necessárias para atendê-las. Propicia, ainda, introduzir a flexibilidade necessária para que prioridades e garantias sejam periodicamente revistas. Regras permanentes não condizem com uma realidade que está em permanente mutação, e aumentam a dificuldade para tornar o processo orçamentário transparente,

Todo mundo fala em transparência, mas ninguém é capaz de entender a realidade do processo orçamentário. Transparência não significa aprovar uma lei que obriga a divulgar todos os dados sobre a execução orçamentária na internet. O jargão orçamentário não é de fácil compreensão pelo público. Se acessar os dados disponibilizados por um determinado município, por exemplo, o cidadão verá que a despesa de capital foi insignificante e poderá extrair dessa informação uma imagem positiva, que indicaria que o prefeito não gastou muito dinheiro em viagens inúteis à capital de seu estado. Para que haja transparência, é preciso que alguém traduza a linguagem orçamentária em palavras que o povo possa entender, e isso não é uma tarefa trivial.

Outra dimensão extremamente importante do orçamento é sua importância para a qualidade da gestão pública. Muita gente reclama da má qualidade dos serviços públicos, mas poucos entendem que por detrás dessa realidade esconde-se um orçamento de má qualidade. Para tornar esse ponto mais claro, basta dizer o seguinte: o gestor público que, no estado ou no município, cuida da administração de serviços essenciais à população, não conhece seu fluxo de caixa. Ele sabe que tem um crédito aprovado na lei orçamentária, mas ele não sabe se ele vai receber esse crédito, quanto ele vai receber, quando ele vai receber, e se quando ele receber ele terá tempo para cumprir com todas as exigências burocráticas para realizar as despesas necessárias.

Não adianta, portanto, falar em qualidade da gestão pública se não tratarmos de discutir a reforma do processo orçamentário. Uma reforma que, entre outras coisas, dê previsibilidade financeira ao encarregado de prestar os serviços que os cidadãos demandam das autoridades federais, estaduais e municipais. E isso agrega ao debate a dimensão federativa da reforma orçamentária, que precisa lidar com a necessidade de as transferências intergovernamentais de recursos contribuir para o equilíbrio entre as demandas da população e a capacidade financeira de elas serem atendidas.

Quais as dificuldades e limitações que a precisarão ser enfrentadas nesse debate? Muitas, não são só as dificuldades políticas, que já são grandes, mas também as culturais. De modo geral, as pessoas têm dificuldades para mudar hábitos e culturas que

estão profundamente arraigados. Portanto, a qualquer momento em que o tema for abordado vamos encontrar obstáculos para avançar, cuja superação exigirá uma forte mobilização da sociedade em prol da reforma orçamentária.

Em grande parte, as dificuldades apontadas decorrem das crescentes limitações para administrar os conflitos que giram em torno das exigências para manter a disciplina fiscal, ampliar os gastos sociais, expandir os investimentos e atender às preocupações com o equilíbrio nas relações dos poderes Executivo e Legislativo. Esses conflitos crescem à medida que aumenta o espaço ocupado pela agenda social no orçamento, o que conduz a uma expansão das despesas represadas sob a forma de “restos a pagar”. Como o volume de despesas inscritas nessa rubrica supera em muito a parcela das receitas anuais que não está previamente comprometida, a administração desses conflitos exige uma dose crescente de imaginação.

Nesse contexto, a única maneira de provocar um debate sobre a necessidade da reforma orçamentária é expor esses conflitos de uma forma clara, que permita contrapor interesses há muitos anos cristalizados e abrir espaço à participação de outros grupos que não encontram maneira de se manifestar. Para por em destaque na agenda política a importância da reforma orçamentária, cabe chamar a atenção para o fato de que ela pode ser a mãe de todas as demais reformas que têm sido discutidas entre nós, porque ela deve tratar do financiamento do orçamento, ou seja, da reforma tributária; das questões que dizem respeito às reformas da previdência, das relações trabalhistas, e das regras aplicadas aos empregados no serviço público. Trata, ademais, da reforma política, pois, afinal de contas, o orçamento público tem uma forte conotação política.

As dificuldades são grandes, por isso é importante aproveitar as oportunidades. A experiência internacional mostra que reformas orçamentárias são feitas em alguns momentos de crises econômicas que geram crises políticas. Foi assim em algumas experiências recentes de reforma orçamentária, a exemplo das promovidas na Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia e Suécia.

A crescente dificuldade, acima apontada, para administrar os conflitos que repercutem no processo orçamentário e contribuem para aprisionar o Brasil em uma armadilha fiscal de baixo crescimento, sugere que se aproxima o momento em que o tema deverá ganhar projeção entre nós. Sem abrir espaço para ampliar as medíocres taxas de crescimento econômico dos últimos anos, o Brasil não será capaz de sustentar o modelo de crescimento com inclusão social que deu novas expectativas de melhoria de vida a uma parcela expressiva dos brasileiros.

Não dá mais para apostar na possibilidade de sermos resgatados por uma conjuntura externa favorável, que segundo a maioria dos analistas internacionais não vai se apresentar na intensidade requerida nos próximos anos. O momento atual, marcado pela proximidade do calendário eleitoral, deverá assistir a um debate que vai explorar várias das questões abordadas neste texto. Por isso, este momento é extremamente rico para que se aprofunde o entendimento dos problemas orçamentários e para que surja uma liderança dotada das condições necessárias para conduzir o debate sobre a reforma orçamentária.

Acresce, a novidade representada pela inédita mobilização popular, ocorrida em várias cidades do Brasil, que expressa a insatisfação da sociedade com a má qualidade dos serviços e demanda ação dos governantes para mudar esse quadro. Essa insatisfação pode se transformar na bandeira que poderia conduzir o processo da reforma. Para isso, é necessário, como mencionado acima, que uma forte liderança empunhe essa bandeira e deixe claro que o que está por detrás da má qualidade dos serviços públicos não é, apenas o resultado de corrupção, ou incompetência dos governos. Isso existe em qualquer lugar do mundo, mas se quisermos tratar seriamente esse problema temos que desnudar suas raízes e expor, de modo claro, a necessidade de corrigir as disfunções do processo orçamentário para alcançar os resultados desejados.

A reforma orçamentária não foi esquecida por acaso e sim porque não havia interesse em provocá-la. Os debates nesse seminário, que chama atenção para os cinquenta anos de vigência da Lei 4320/64, deixam claro que está na hora de iniciar esse debate para que não tenhamos que aguardar mais 50 anos para fazer uma reforma que precisa ser feita com urgência.

Sete aspectos da Lei 4.320

Helio Tollini

Consultor de orçamento e
fiscalização financeira da Câmara
dos Deputados.

Resumo: Hélio Tollini iniciou sua apresentação fazendo uma contextualização histórica citando a Lei nº 4320 de 1964. Depois fez uma breve exposição sobre os sete aspectos da Lei 4.320, a questão da abrangência da lei orçamentária, as autorizações para o poder executivo, a questão da transparência, do controle fiscal, da apreciação e aprovação da lei orçamentária, das regras de caráter permanente e por último o aspecto da alocação do gasto público.

Cumprimento os colegas de mesa em nome do Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes. Em minha apresentação vou me ater a sete aspectos da Lei 4.320/64 que interessam ao poder legislativo diretamente. O primeiro deles é a questão da abrangência da lei orçamentária. Naquela época, década de 50, início dos anos sessenta, já havia a preocupação dos legisladores de que a lei orçamentária abrangesse todas as receitas e despesas das entidades públicas da administração centralizada e órgãos de governo. Portanto, já se tentava aplicar o chamado princípio da universalidade, pelo qual todos os gastos do setor público devem estar incorporados na lei dos orçamentos, foi um avanço muito grande para a época. Até hoje, diversos países lutam para conseguir esta abrangência, mesmo na América Latina, a maioria dos países, não conseguiram ter uma abrangência plena de seus orçamentos ainda.

A Lei 4.320/64 também disciplinou os fundos especiais, exigindo demonstrativo das receitas e dos planos de aplicação destes fundos. Os nossos países vizinhos na América Latina, até hoje, têm uma série de problemas com o que eles chamam de *fideicomissos*, os fundos públicos, diversos destes países têm vários fundos fora de seu orçamento público. A consequência disto é que nestes países o poder legislativo não tem controle do quanto está sendo gasto. No Brasil, nós tínhamos os fundos de fora

naquela época, mas havia exigência de transparência por parte deles, posteriormente, os fundos foram incorporados ao orçamento.

Depois da abrangência da lei orçamentária, um segundo aspecto importante para o Poder Legislativo são as autorizações para que o Poder Executivo possa executar os gastos. O primeiro deles é a abertura de créditos adicionais, com todas essas situações específicas definidas pela Lei 4.320/64, créditos suplementares e especiais autorizados por lei e abertos por decreto, e os créditos extraordinários abertos por decreto do Poder Executivo. Entretanto, na maioria dos países da América Latina, ainda hoje não existe formalização alguma. Em alguns desses países, o correspondente ao secretário de orçamento pode entrar no sistema informatizado de execução e aumentar o orçamento do órgão X, ou diminuir o do órgão Y. Isto não é feito de forma aleatória, mas pode fazê-lo sem nenhum ato, sem nenhum ofício, sem nenhum documento. Às vezes, quando se trata de uma alteração importante, o secretário avisa o setorial por telefone. Outras vezes nem há telefonema, o setorial descobre a alteração ao acessar o sistema e perceber que seu orçamento sofreu um corte. O que no Brasil é uma coisa sagrada, que existe há décadas, antes que eu começasse a trabalhar e faz 27 anos que trabalho com o orçamento federal, pode nem existir ainda em países vizinhos similares ao nosso.

Naquela época, a Lei 4.320/64 disciplinou também as operações de crédito por antecipação da receita, dispondo que os poderes executivos só poderiam fazer antecipação se tivessem autorização específica. E mais, regulou as questões de quais fontes o Executivo poderia utilizar para a abertura de créditos adicionais e de como apropriar das receitas orçamentárias aquelas oriundas de operações de crédito ou de alienação de bens imóveis.

O terceiro aspecto de interesse legislativo, depois da abrangência e das autorizações que se dá ao Poder Executivo, é a questão da transparência. Se nós formos comparar as exigências atuais em termos de transparência e o que consta da Lei 4.320/64, fica evidente que hoje temos muito mais do que tínhamos cinquenta anos atrás, quando da promulgação da Lei 4.320/64. De qualquer forma, para a época foram requisitos de transparência respeitáveis, como as exigências a respeito do projeto de lei orçamentária. Este precisaria ser acompanhado de mensagem apresentando a política econômica do governo e expondo a situação econômico-financeira do país, demonstrando a dívida fundada e flutuante, os restos a pagar e justificando os itens de receitas e despesas. Na verdade, no que concerne à receita, toda a legislação que regula

a matéria também precisaria ser anexada ao projeto de lei. Isto parece óbvio, mas vários países não fazem isso até hoje.

A Lei 4.320/64 procurou ainda facilitar a análise de quem estivesse buscando informações orçamentárias de caráter gerencial. Para isto, estabeleceu uma série de qualificadores que, obrigatoriamente, deveriam constar na lei orçamentária, como os classificadores econômicos da receita e da despesa, e os classificadores orgânico, funcional e programático da despesa. Ademais, exigiu que houvesse sumários da receita por fonte e da despesa por funções e tabelas explicativas que comparassem a receita arrecadada nos três anos anteriores, aquelas estimadas para o ano em que se prepara o orçamento e para o ano a que se refere o orçamento, bem como da despesa realizada no ano anterior, e as estimadas para o ano corrente e para o ano a que se refere o orçamento. Assim, as exigências da época cobriam cinco exercícios da receita e três da despesa, requisitos de transparências bem avançados para aquela época.

O quarto aspecto importante para o Congresso refere-se à questão do controle fiscal. É evidente que o grande avanço nessa área foi com a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, mas de qualquer forma, na Lei 4.320/64, talvez muito embrionariamente, tem dois pontos de controle fiscal que eu consigo identificar, além de dispositivos relativos à dívida pública. Um refere-se às previsões plurianuais, com a exigência de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, em que as receitas e as despesas de capital para o triênio subsequente tinham que ser apresentadas junto com o orçamento anual. Apesar de limitada, essa exigência de certa forma já dava uma visão de médio prazo, pelo menos, um princípio de visão.

Interessante também foi a instituição dos programas, com suas metas objetivas sempre que possível, ou seja, os resultados que se pretende obter com a realização de cada programa. Alguns anos depois estes programas passaram a constar do orçamento plurianual. Apesar dos elogios à instituição dos programas, que na prática já existiam antes de 1964, cumpre ressaltar que eles eram uma lista, atrelada à subfunção, formando parte da então chamada classificação “funcional-programática”. Todos os entes da Federação adotavam obrigatoriamente os mesmos programas, bem diferente da concepção de programas que temos desde 1999, na qual cada ente da Federação define os seus próprios programas a partir dos problemas que ele próprio identifica junto à sociedade.

O outro ponto de controle fiscal que identifico na Lei 4.320/64, é, mais ou menos padrão no mundo todo, são as propostas parciais de orçamento vindas dos

setoriais e ministérios. Essas propostas tinham que guardar conformidade com os limites globais estabelecidos pelo órgão central, processo este que é bem mais rígido e rigoroso hoje, mas a ideia da orçamentação “de cima para baixo” já estava presente na Lei 4.320/64.

O quinto aspecto a respeito da Lei 4.320/64 é a questão da apreciação e aprovação da lei orçamentária. A Lei 4.320/64 trata do exame pelo Congresso Nacional em apenas dois artigos. O primeiro deles trata do que acontece se o Poder Executivo não encaminhar uma proposta de lei orçamentária ao Congresso até a data determinada. Desde então ficou estabelecido que neste caso a lei orçamentária que estivesse vigente passaria a vigor como proposta do Poder Executivo. Isto é interessante, porque talvez, hoje, a maior parte dos países siga mais ou menos essa mesma solução. No entanto, existem alguns países que nesta situação adotam como proposta o projeto de lei orçamentária apresentado pelo Poder Executivo no ano anterior. A solução adotada pela Lei 4.320/64 talvez possa ser considerada mais democrática, porque se adota como proposta um orçamento que já foi apreciado pelo Poder Legislativo no ano anterior.

O segundo artigo da Lei 4.320/64 que regulava a apreciação orçamentária pelo Congresso Nacional, derogado pela Constituição de 1988, tratava da apresentação e aprovação de emendas. Naquela época já se impunham algumas restrições à apresentação e aprovação de emendas, como a que determinava que elas não seriam admitidas se alterassem dotação de custeio. Hoje, a Constituição Federal determina que o Congresso examine a proposta orçamentária na forma do disposto no Regimento Comum do Congresso Nacional. Portanto, em princípio, qualquer tentativa de regulamentação via lei complementar deve ser considerada inconstitucional. A questão que fica é se essa regulamentação pelo próprio Poder Legislativo é benéfica ou não. Quase todos os países desenvolvidos, apesar de serem em sua maioria regimes parlamentaristas, têm restrições à intervenção do Congresso na proposta orçamentária.

No Brasil, são poucas as restrições constitucionais, como não reestimar as receitas, não aumentar os gastos com pessoal, e não cortar as despesas fixadas para o pagamento de dívidas. Mesmo assim, o Congresso Nacional, infelizmente, tem utilizado um artifício proporcionado por um inciso da Constituição, que possibilita a identificação de “erros ou omissões” proposta encaminhada pelo Poder Executivo. Por intermédio deste inciso, todo ano, o Congresso consegue elevar a estimativa de receita constante da proposta de lei orçamentária, permitindo assim a inclusão de novas despesas. Eu coloco esse ponto para nós pensarmos até que ponto vale à pena deixar que

a apreciação da proposta orçamentária seja auto regulamentada pelo Congresso Nacional, ou se seria mais interessante ter na Constituição algumas orientações gerais de como deveria ocorrer a atuação do Congresso.

O sexto aspecto de interesse maior do Poder Legislativo é a questão das regras de caráter permanente. Hoje nós temos um problema decorrente da ausência de uma nova lei de finanças públicas, compatível com o arcabouço estabelecido na Constituição de 1988, substituta da Lei 4.320/64. As LDOs têm vigência por apenas um exercício, mas precisam incorporar uma série de regramentos que há vários anos estão consolidados em nossos procedimentos. A insegurança jurídica provocada por essa situação poderia ser resolvida de forma permanente se nós tivéssemos uma nova lei complementar, que absorvesse toda essa gama de assuntos já consolidados em nossas práticas.

Apesar de a Lei 4.320/64 ainda ter uma série de pontos de interesse para serem discutidos e aperfeiçoados, o sétimo e último aspecto da minha apresentação é a questão da alocação do gasto público. Hoje em dia, a participação parlamentar se dá através de emendas, sejam elas individuais ou coletivas das bancadas. Outra forma de participação do Legislativo, talvez mais efetiva, seria a discussão de critérios e fórmulas que o Poder Executivo teria que utilizar na alocação dos recursos dos programas e das ações. O Plano Plurianual poderia ter mais transparência, com anexos demonstrando quais seriam os critérios que o Poder Executivo adotaria para distribuir o recurso previsto para cada programa. Assim, o Congresso poderia opinar, concordar ou discordar com este critério, alterar aquela fórmula, distribuir os recursos desta ou outra forma. Do mesmo modo, por ocasião da lei orçamentária poderia haver esta mesma discussão com relação às ações orçamentárias. Novamente, o Parlamento poderia intervir nos critérios e fórmulas utilizados para distribuir os recursos, como se faz em diversos países industrializados. Agradeço a todos, obrigado.

Controle dos Orçamentos e balanços no Estado, nos Municípios e no Distrito Federal

Henrique Eduardo Alves

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e Deputado Federal pelo Rio Grande do Norte.

Resumo: Em linhas gerais, Henrique Alves apresenta a importância da Lei 4.320 para o orçamento jurídico. Coloca que apesar das grandes transformações que a própria Constituição sofreu, ela continua válida até hoje. Para Alves, o Orçamento Impositivo é uma forma que o governo tem para cumprir as emendas. Ele disse ainda que a sociedade precisa entender qual o contingente necessário e que, muitas vezes, muda a cada ano, pois vai sendo recheado pelas emendas parlamentares.

Bom dia a todos os presentes neste seminário. Agradeço ao ministro Gilmar Mendes pelo convite para aqui comparecer na qualidade de presidente da Câmara dos Deputados. Cumprimento o doutor César Cunha Campos, diretor da Fundação Getúlio Vargas e o meu colega, presidente do Congresso Nacional, Renan Calheiros.

Poucas leis do orçamento jurídico merecem uma homenagem como a que fazemos hoje ao estatuto geral de direito financeiro, cujos dispositivos são destinados à elaboração, ao controle dos orçamentos e balanços também no estado, municípios e Distrito Federal. Não obstante, transcorridos 50 anos da sua aprovação, diante dos quais o próprio aparato constitucional sofreu profundas transformações, a Lei 4.320 de 1964 continua válida, presente em grande parte dos seus dispositivos até atual.

Se é verdade que alguma reformulação se faz necessária, sobretudo, poder incorporar o texto da Lei de orçamento, o documento e procedimento introduzidos pela Constituição Federal de 88, não resta dúvida, por outro lado, que o instituto da recepção por meio do qual as normas aprovadas durante a vigência de constituições

anteriores continuam válidas, mesmo depois de aprovado o novo texto fundamental, foi por demais oportuno no caso da Lei 4.320.

Hoje em dia, poucos trabalhadores sabem disso, mas o processo de elaboração desta lei envolveu o trabalho de vários anos, de muitos anos, durante os quais os mais inovadores mecanismos, à época de gestões públicas existentes, foram estudados, e a sua aplicação prática foi avaliada minuciosamente. O principal resultado desse trabalho de pesquisa foi a introdução do chamado orçamento de programa, hoje tão difundido a ponto de ser quase um dado mundial, mas naquela época os legisladores estavam diante de um conceito tão inovador, tão transformador a ponto de ser revolucionário para as finanças públicas. Não é por outro motivo que o estatuto geral de direito financeiro tem resistido impecavelmente ao teste do tempo, mas nem tudo são flores.

É inegável que, quando se trata de normas de execução orçamentária e financeira, já passamos da hora de incorporar ao nosso arcabouço legal uma série de dispositivos destinados a dar mais transparência à gestão pública, bem como, proporcionar ao cidadão brasileiro oportunidade de participar mais ativamente do processo decisório que leva à definição do programa de trabalho governamental, para se ter uma ideia dessa profundidade, quase não há hoje um município brasileiro, mesmo no meu longínquo e pequeno Rio Grande do Norte que não tenha na sua cidade, no seu município o chamado orçamento participativo, em que a sociedade interage na definição de execuções no poder executivo.

A extraordinária ferramenta de comunicação eletrônicas sequer completamente disponível no mundo de hoje, e sequer sonhada quando a lei foi elaborada e aprovada - permita ela que a sociedade brasileira assuma seu devido papel no que diz respeito a orçamento público de todos os níveis de governo - esse, aliás, um caminho que tem sido trilhado por muitos outros países, dezenas de países, como a Espanha, por exemplo, como resultados mais do que animadores, se podemos concordar que a Lei 859, do Ministro Gilmar Mendes ainda tem muito benefícios a dar à nação brasileira, está claro também que nem mesmo as melhores leis do mundo são tão boas que não podem se aperfeiçoadas de modo a se tornarem ainda melhores.

Para finalizar, acrescentaria que a nossa presença aqui não é só pelo convite ilustre, honroso do Ministro Gilmar Mendes não, é para estimular esse debate, mostrar a necessidade de estudar e de reformular o que existe hoje. Exemplo claro é o que o Ministro Gilmar falou sobre o contingenciamento; há aqueles mais radicais, não me incluo entre eles, que falam de manipulação do orçamento. Na dúvida entre uma coisa e

outra, nós estamos criando na câmara, colocando na Constituição Brasileira uma emenda que torna impositiva o orçamento às emendas parlamentares, seria necessário colocar na Constituição? Por que está se colocando? É a dúvida que assalta a todos nós, se não é o contingenciamento exagerado, dirigido, ou a manipulação que não pode ser aceita, isso mostra a necessidade de um reestudo importante nesse encontro de hoje para que possamos ter um orçamento acima do bem e do mal. Muito obrigado, parabéns, muito importante o debate dos senhores.

História da elaboração da Lei 4.320

José Roberto Afonso

Doutorado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas. Mestrado em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Santos. Atualmente é professor do programa de mestrado do Instituto Brasiliense de Direito Público. Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Foi superintendente do Banco de Desenvolvimento Econômico Social e assessor técnico especial - Senado Federal. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Renda e Tributação, atuando principalmente nos seguintes temas: arrecadação tributária, reforma tributária, responsabilidade fiscal, déficit público e política macroeconômica.

Resumo: José Roberto Afonso ressalta que o Brasil tem uma tradição histórica muito longa de contabilidade, de orçamento, pois Código de Contabilidade define exercício financeiro, dispõe sobre receita e despesa, organiza a gestão pública e se preocupa em responsabilizar os agentes que tomam as decisões de gastos. Destaca ainda que a Lei 4.320 originou de um projeto de lei elaborado na terceira conferência de contabilidade e política fazendária realizada em 1949.

Cumprimento o Ministro, agradeço a todos os colegas da mesa e aos que foram chamados em cima da hora. Todos nós temos compromissos, mas os dois presidentes, da câmara e do senado, se dispuseram a vir neste evento mesmo tendo que retomar a votação desta matéria da qual sabemos sua importância.

Minha intervenção é breve, na verdade, o que vou fazer é voltar um pouco na história até porque nem eu mesmo conhecia tanto a história da Lei 4.320 e o trabalho foi na biblioteca da câmara com ajuda da Mônica com o apoio de Tollini. Juntos conseguimos resgatar a história da elaboração da Lei 4.320, ela é, extremamente, rica. Fiquei impressionado com a coincidência de vários aspectos desta lei como estamos vivendo hoje com o ditado que a história sempre nos dá lições.

Antes de tudo, não custa lembrar que o Brasil tem uma tradição histórica muito longa de contabilidade, de orçamento. A maioria dos brasileiros leigos, ou mesmo muitas especialistas fora da área de contabilidade, não tem noção de como são avançadas as peças com que trabalhamos. Não é verídica esta história de que, em 1922, foi baixado um decreto que criou a contabilidade. O Código de Contabilidade da União, na época Tesouro Nacional ainda era com TH e este código detalha vários aspectos que vieram aparecer na 4.320 depois. O Código de Contabilidade define exercício financeiro, dispõe sobre receita e despesa, organiza a gestão pública e se preocupa em responsabilizar os agentes que tomam as decisões de gastos.

Na verdade, já se passaram quase oitenta anos e sempre voltamos à discussão deste decreto de 1922. Voltamos, portanto, a essência da discussão da Lei de Responsabilidade Fiscal. O que originou a Lei 4.320 foi um projeto de lei elaborado na terceira conferência de contabilidade e política fazendária realizada em 1949. Antes disto, existiram alguns grupos de trabalho, mas foi na conferência que se consolidou uma proposta e encaminhada ao Governo federal, Ministérios da Fazenda, da justiça e ao poderoso DASP, que era muito citado. Pouco tempo depois, em maio de 1950, um grupo de parlamentares representado pelo deputado Berto Condé, do PTB de São Paulo, apresentaram e registraram o projeto por terem cansado de esperar a decisão do executivo em enviar o projeto ao congresso, por isto, resolveram tomar a iniciativa de apresentar um projeto para criar uma norma.

Lendo a justificativa do projeto, eu diria que, quase 90% dos que participaram da discussão estavam preocupados em padronizar e nacionalizar classificações e processos entre união, estados e municípios. Aliás, chegaram a registrar que alguns estados e municípios já estavam seguindo a modelagem da nova proposta, no entanto, não encontramos registro deste seguimento pelo governo federal, pelo menos até 1950. O projeto original é um arquivo de 950 páginas que a câmara fez um *fac símile* de todas as peças que o compuseram e destacou algumas palavras.

A ênfase dos parlamentares no documento foi a necessidades de ter regras nacionais e estáveis, com isto estava sendo aproveitado todo o trabalho oriundo desta conferência com grande entre técnicos fazendários dos diferentes. Eu quero fazer um destaque sobre a tramitação do projeto apresentado em 1950. Em dois anos, ele votado na Câmara do Deputados, logo no início, teve emendas do Deputado Aliomar Baleeiros, sempre o mais citado. Analisando, detalhadamente, descobrimos várias propostas apresentadas por outros deputados. O projeto foi aprovado na câmara em 1952, é levado para o senado e nesta casa demora dez anos.

Apesar de não termos grandes detalhes, o senado faz um substitutivo e envia o projeto de volta para a câmara, e ela aprova o substitutivo do senado. Há rumores quanto a esta aprovação bastantes curiosos e muitos dos que trabalham na área sabem destes. Um deles é de que esta lei por ser de 1964 é uma lei do golpe militar, mas é uma lei que foi aprovada no final de 1963 e o presidente João Goulart deixou para sancionar faltando três dias para o final do prazo. Se extinguisse o prazo a lei não ia ser sancionada, ela foi sancionada com cerca de quinze vetos.

Contudo, a lei saiu em dezessete de março com vários vetos tornando o fato mais interessante, pois o congresso examina de pronto os vetos e derruba já depois do Golpe Militar, em 5 de abril, já na vigência do Golpe Militar. Hoje, cerca de doze dispositivos que constam na Lei 4.320 foram vetos derrubados pelo Congresso Nacional e que depois vieram a ser sancionados pelo presidente Castelo Branco. Esta foi uma das primeiras leis, ainda que ela seja anterior ao presidente Castelo Branco, na prática, ele teve que republicá-la e todos os vetos permaneceram nela.

Em minha opinião, se tirassem o projeto em tramitação no Congresso Nacional poderíamos se alterar nele dois pontos, a iniciativa da sociedade civil organizada, especialmente, de quem trabalha na área liderada pelos contadores dos diferentes níveis de governo. E dentre a iniciativa, a liderança e a firmeza do Congresso Nacional em tocar esta matéria, pois o projeto não é do Governo Federal. Na tramitação, não está claro, que o governo tenha se oposto, talvez houve uma participação, mas impôs uma série de vetos. No entanto, todas as matérias vetadas são técnicas, até porque, esta lei é muito emética. O congresso se posicionou dizendo que não teria que ter veto, teria que ser aplicado tudo que estava na lei. Entre os vetos, eu destacaria o que envolve endividamento público cobrado pelo congresso que deveria consta dentro das leis orçamentárias com aplicação imediata.

Já foi colocado pelo deputado Henrique Alves que esta é uma lei, extremamente, revolucionária para a época. Particularmente, quero destacar o aspecto da defesa pública e a seguir regime de competência. Quando estava trabalhando no projeto de lei de responsabilidade fiscal, umas coisas que chamava atenção era que em vários países ricos e avançados, cerca de vinte anos atrás, o que estava chamado de uma reforma fiscal era só adotar o regime de competência para despesa pública. Grandes países seguiam regime de caixa, coisa que nós criamos em 1964; não sei quantos países tiveram isto antes do Brasil, mas foi uma inovação muito importante feita na época.

A lei é importante, entretanto, sua aplicação imediata sofreu dois aspectos, o primeiro foi o peso da centralização na política imposta pelo Governo Militar, o esvaziamento do congresso e também do orçamento. Cria-se um orçamento monetário e você tira as despesas financeiras de dentro dele. O poder de emitir dívida deixa de tramitar no processo orçamentário, apodera-se do orçamento por decurso de prazo. Eu tenho curiosidade em saber quantos orçamentos durante o Governo Militar não foram aprovados por decurso, isto não vi no levantamento, mas acho que era tudo por decurso de prazo.

O Segundo aspecto tinha haver com a superinflação, com a nossa parte econômica. A inflação muito elevada ajudou a distorcer um elemento chave que tinha na lei e que ainda tem na Lei 4.320 que é lógica entre processo orçamentário, o processo financeiro e o processo patrimonial. Distorceu um elemento da lei que tem uma consistência perfeita na sua aplicação e, sobretudo, num contexto inflacionário. Como sou economista, estou destacando isto para fazer nossa meia culpa e fica bem dizermos que isto era contabilidade criativa porque este não é muito bom.

Fato é que, o problema não está na contabilidade e nem no orçamento propriamente dito, está na leitura feita pelos economistas e nos indicadores que nós fazemos. A dívida pública deste país, como vocês conhecem, todos o mês é divulgado na imprensa e esta informação não vem da contabilidade pública, mas da contabilidade privada. Desde de 1983, é o Banco Central que faz esta mensuração, não sei se o cálculo que se faz hoje é o mesmo que fazíamos em 1983.

Na verdade, a dívida pública que conhecemos, que está jornais, não consta o crédito que o setor bancário deu ao governo e nem outros componentes da dívida pública. Vamos falar aqui, que é uma casa de direito e porque está todos os dias no noticiário, os precatórios judiciais não constam na dívida líquida nem na dívida bruta do

governo, agora, está na contabilidade pública por força do que está previsto na Lei 4.320.

Por adotar regime de competência, o governo assume o compromisso de pagar, ainda que seja no futuro, o que está registrado no balanço como restos a pagar. Comento, aqui, que o ilustre presidente Renan e o presidente Henrique Alves já colocaram a necessidade de modernizar a lei até nos conceitos. O Governo Federal deixou no ano passado, não me lembro bem, cento e sessenta ou cento e oitenta bilhões de reais de restos a pagar, pelo montante, isto é qualquer coisa, menos os restos, na verdade, é um atentado à língua portuguesa chamar isto de restos a pagar. Portanto, a filosofia do registro está correta, está registrado na lei, perfeitamente, contabilizado e conhecido. Contudo, na hora em que os economistas, que seguem uma de olhar a dívida pública, olham um dado do Banco Central e não olham o que está no balanço público, até hoje, eu não sei direito porque não se considera pelo menos os restos a pagar, embora seja publicado e conhecido.

Todo mundo sabe, que não é pouco, o que os estados e municípios devem para a Previdência Social, para o INSS e isto está na contabilidade pública, apesar do credor não ser bom, não aparece a dívida porque não é um sistema financeiro. Verificamos que tudo isto vem, de um lado, um pouco com a inflação, do outro, com o desconhecimento. Fato é que, as convenções econômicas que seguimos, ainda hoje no Brasil, ignoram as nossas práticas, os nossos documentos contábeis, ignoram quem sabe das coisas.

Para concluir, é preciso que neste aniversário de 50 anos da lei, não seja focado apenas a necessidade da sua revisão, modernização e ampliação. Acho muito relevante termos o compromisso dos Senadores Renan, Henrique Alves em voltar a tramitar com esta matéria no Congresso Nacional. É necessário também que os técnicos, analistas, e em especial, os economistas fizessem um debate mais aberto, mais franco sobre as finanças públicas e economia do setor público. E também que não ficassem tão presas a alguns dogmas ou documentos, mas que ampliassem a oportunidade de análise que temos hoje em torno de todos os documentos que são publicados de orçamento e balanço.

Finalmente concluindo, nós começamos falando do processo da lei de 1949, 1950, hoje, precisamos aproveitar esta fase de renovação que estamos vivendo para reanimar a sociedade civil organizada, os conselhos de contabilidade, de administração, de economia, as associações envolvidas e iniciar o debate, pois, ficou claro na leitura de 1950, que foi a partir de um movimento da sociedade que o congresso resolveu se

mexer. Este movimento de debate é importante para darmos respaldo aos parlamentares porque esta é uma matéria de natureza emética, não é uma matéria fácil, no sentido, de ser lidada, mas é crucial para o nosso dia a dia.

Sem dúvida, nós que somos técnicos e especialistas temos um papel fundamental com este debate e de dar força ao Congresso Nacional. Certamente, que se o congresso se mexer, o executivo vai se mexer através das áreas técnicas dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, das Secretarias Estaduais de Fazenda e das Secretarias municipais. Sabemos que há um interesse de todos na consolidação, ampliação, fortalecimento e modernização da Lei 4.320 para que tenhamos neste país um orçamento e contabilidade pública mais realista. Para nós não faltam capacidade técnica nem propostas que, inclusive, já são conhecidas, e as divergências são pequenas, apenas em torno de detalhes que não impedem, havendo vontade de todos os técnicos, a manifestação da importância de mexer nesta matéria. Esta manifestação é um respaldo muito forte para quem está no executivo e legislativo terem vontade de avançarem, darem um passo à frente e fazermos neste século uma reforma tão modernizadora e estruturante quanto foi a da Lei 4.320, a 50 anos atrás. Muito obrigado.

Visão do Senado Federal sobre o processo orçamentário

José Renan Vasconcelos
Calheiros

Político brasileiro, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Atual presidente do Senado Federal do Brasil. Apesar de ter estudado Direito e ser frequentemente apontado como advogado, seu nome não consta no Cadastro Nacional (CNA) da OAB[1] como inscrito em nenhuma das seccionais da Ordem. Cumpre seu terceiro mandato no Senado Federal do Brasil, (1995–2003 / 2003–2011 / 2011–2019) como representante de seu estado natal, Alagoas. Foi Presidente do Senado Federal do Brasil de 2005 até 2007.

Resumo: Renan Calheiros destaca que nenhum planejamento público se materializa sem que tenha sido autorizada e respaldada legalmente. Que a lei de orçamento já existia desde o governo de João Goulart e que os preceitos são atuais, mas precisa de uma revisão para encaixar as mudanças acontecidas na Constituição, projetos de lei e na sociedade. O processo orçamentário compreende as fases de elaboração e execução das leis orçamentárias, o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Cada uma dessas leis tem ritos próprios de elaboração, aprovação e implementação pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Cumprimento o excelentíssimo senhor Ministro do Supremo Tribunal Federal e professor de mestrado Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Gilmar Mendes, as autoridades, especialmente, as participantes da mesa redonda. Cumprimento também meu caro presidente da Câmara dos Deputados, deputado Henrique Eduardo Alves,

César Cunha Campos, que é Diretor da Fundação Getúlio Vargas, os palestrantes desta mesa que trarão uma visão dos especialistas, principalmente, o José Roberto Afonso, pesquisador da Fundação Getúlio Vargas. Estendo meus cumprimentos a Clara Bugarim, ex-presidente do Conselho Federal de Contabilidade, O Hélio Tolini, assessor da Câmara dos Deputados e Celso Correa, professor doutor do IDP.

Primeiramente, senhores e senhoras, registro minha imensa satisfação em participar deste seminário organizado pelo Instituto Brasiliense de Direito Público e pela Fundação Getúlio Vargas para discutir os cinquenta anos da Lei Geral de Orçamento, esta que é tão relevante quanto pouco debatida. Agradeço, particularmente, o Ministro Gilmar Mendes por ter me convidado para falar um pouco da visão do Senado Federal sobre o processo orçamentário, sobre a lei si e a necessidade de revisão. Recentemente, li um belo artigo, publicado pelo professor José Maurício Conti e Élidea Pinto, que comentava sobre a lei, exatamente no aniversário de 50 anos, eles repisavam que nenhuma ação governamental é empreendida.

É importante saber, que nenhum planejamento público se materializa sem que as despesas tenham sido, legalmente, autorizadas e respaldadas em receitas arrecadadas conforme estimativa da lei de orçamento, a Lei Geral de Orçamento, conhecida formalmente como Lei 4.320 de 1964. Esta lei é um legado dos últimos dias do governo de João Goulart e que se mostrou, extremamente, avançada para sua época trazendo consigo uma série de conceitos que, hoje, manejamos com habitualidade. Podemos citar, como exemplo, a positivação dos princípios da anualidade, universalidade, unidade, orçamento bruto, dentre outros.

A Lei Geral de Orçamentos a cinquenta anos já trazia preceitos básicos como a classificação econômica das receitas e despesas subdivididas entre correntes e de capital, a delegação à unidade orçamentária e dentro desta ao agente público ordenador de despesas da autonomia e da responsabilidade decisória pela realização da despesa, balizas para transferência de recursos à iniciativa privada com ou sem fins lucrativos na forma de subvenções e auxílio, adoção explícita do regime de caixa para receita e regime de competência para despesa pública, definição das etapas de execução da despesa que foi tripartida em empenho, liquidação e pagamentos, definição do conceito de restos a pagar, fixação do regime jurídico dos créditos adicionais, suplementares, especiais e orçamentários necessários para dar flexibilidade ao orçamento ao longo do ano e a previsão de balanços obrigatórios, dentre outros comandos de relevo.

Todos estes preceitos conferem estabilidade interpretativa ao sistema orçamentário, contábil, patrimonial e financeiro que rege a ação estatal, tal sistema normativo. Porém, não funciona em moldes mais adequados em virtude das naturais tensões políticas e econômicas que envolvem tanto a execução orçamentária quanto a atualização da própria lei geral. É claro que, passados cinquenta anos, a lei geral carece de revisão, até porque, neste meio tempo, tivemos uma nova Carta Constitucional e o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disto, houve toda uma revolução tecnológica que nos permitiu uma gestão acurada e eficiente do orçamento público.

Outra mudança recente que gera impacto na Lei Geral de Orçamento é a decisão tomada, no ano passado, pelo presidente da Câmara dos Deputados de instituir um orçamento impositivo no qual determinadas despesas decididas pelo Congresso Nacional deverão ser, necessariamente, executadas. Um importante passo a ser dado no intuito de aperfeiçoarmos a nossa Lei Geral de Orçamentos cujo aniversário celebramos é a aprovação do projeto de lei complementar do senado número 229/2009.

Este projeto, tratado há pouco com o Ministro Gilmar Mendes, já foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Ele agora se encontra como substitutivo de autoria do Senador Francisco Dornelles pronto para ser apreciado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado antes de ir para o plenário da casa. Todo este relato foi preciso para se ter uma ideia da amplitude das mudanças que a Constituição Federal fez na matéria durante a vigência da Lei 4.320. E ainda podemos citar que o orçamento fiscal foi separado do orçamento da seguridade social que abrange as áreas da saúde, assistência e previdência. Também foi instituído o orçamento de investimento das empresas estatais no qual se autoriza os montantes que cada empresa pode realizar no exercício financeiro para investimentos.

Outra inovação importante introduzida pela Carta Magna foi a previsão do plano plurianual da Lei de Diretrizes Orçamentárias com os quais os orçamentos devem se conformar. O plano plurianual estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada. Esta Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Ela orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

O substitutivo do Senador Francisco Dornelles ao projeto de lei 229 de 2009 vai na linha de adequar a Lei Geral de Orçamentos ao que dispõe a Constituição. Além de complementar o esforço de ajuste fiscal iniciado com a Lei de Responsabilidade Fiscal ao adotar a lei orçamentária de exequibilidade e capacidade de proporcionar relações financeiras, seguras, estáveis e previsíveis. Com este objetivo são propostos mecanismos de compensação que atuarão, principalmente, sobre restos a pagar e a abertura de créditos adicionais.

Sabemos que, o estabelecimento de melhores mecanismos de controle, em especial, das transferências voluntárias de subvenções das operações com fundos em que há recursos públicos, aperfeiçoamento de definições legais e de procedimentos de contabilidade são temáticas de natureza, tipicamente, federativas por guardarem relação direta com a própria autonomia financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por esta razão, elas deverão ser debatidas, amplamente, pelo Senado Federal.

Para exemplificar, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a LDO, em todos os níveis federativos, traga anexos indicando as metas, bem como, os riscos à gestão fiscal. Isto mostra as normas gerais sobre finanças públicas que influenciam as políticas financeiras de todos entes da federação. O que, evidentemente, desperta nestes mesmos entes o interesse em participar da discussão das eventuais alterações na Lei Geral dos Orçamentos. Estas alterações são proposições que interferem nas decisões de planejamento e de gasto público, assim, atraem o legítimo interesse de governadores, prefeitos e gestores nos três poderes e também dos cidadãos e contribuintes.

Sem dúvida, este debate traz uma oportunidade de consolidação e simplificação das normas financeiras que estão espalhadas em normativos produzidos, até mesmo, fora do Congresso Nacional. Se tivermos a felicidade de participar da construção de entendimento ao redor das mudanças a serem feitas na Lei Geral de Orçamentos, eu assumo aqui, neste seminário, diante do Ministro Gilmar Mendes, o compromisso de garantir o espaço na agenda do Congresso Nacional para que tais mudanças sejam debatidas, votadas e implementadas na legislação.

Neste sentido, nosso compromisso é o de reforçar as instâncias de deliberação do Congresso Nacional em matéria orçamentária, proporcionado que ambas as casas representadas por mim e pelo presidente Henrique Eduardo Alves possam produzir, anualmente, um orçamento que seja uma verdadeira contribuição para o

desenvolvimento nacional e para a distribuição de nossas riquezas. As nossas palavras eram estas e tive muita satisfação em trazê-las aqui.

Lei 4.320

Weder de Oliveira

Mestrando em Direito, Universidade de São Paulo (USP). Direito, Universidade de Brasília (UnB). Engenharia Civil, Universidade Federal de Goiás (UFG). Pós-graduado lato sensu em Economia. The Theory and Operation of a National Modern Economy (Minerva Program), George Washington University, Estados Unidos. Pós-graduado lato sensu em Engenharia de Produção de Petróleo, Petrobrás/Universidade Federal da Bahia (UFBA). Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União, desde 18 de dezembro de 2008.

Resumo: Weder de Oliveira destacou que momentos para discutir a Lei 4.320 são raros. Conceituou que a Lei 4.320 é uma lei de direito financeiro, contabilidade pública, é sobre elaboração e execução do orçamento e também sobre a atuação dos Tribunais de Contas da União e estaduais que são os órgãos de controle externo. E que a origem destes é proveniente da impossibilidade de fiscalização do destino dado aos recursos públicos pelos parlamentos e pelos cidadãos.

Cumprimento senhores e senhoras, congratulo o IDP e a Fundação Getúlio Vargas pela organização deste evento nas pessoas do Ministro Gilmar Mendes, do José Roberto Afonso e do professor Fernando Rezende.

Datas comemorativas como esta surgem como uma oportunidade de refletir sobre temas que, de outra forma, não encontrariam espaço e momento para serem discutidos em fórum qualificado. Este é o caso da Lei 4.320, em que há muitos debates informais entre especialistas, mas poucas vezes ocorre debate público no qual se faça uma boa reflexão sobre diversos aspectos que a envolvem.

A Lei 4.320 é uma lei de direito financeiro, uma lei sobre elaboração e execução do orçamento, contabilidade pública, e também sobre a atuação dos órgãos de controle externo, no caso, os Tribunais de Contas.

É sempre importante lembrar e ressaltar que os Tribunais de Contas surgiram devido a impossibilidade dos parlamentos e dos cidadãos fiscalizarem diretamente o destino dado aos recursos públicos. E esta função dada aos Tribunais de Contas Estaduais, nos estados, e ao Tribunal de Contas da União, no âmbito federal desde a nossa primeira Constituição, de 1891, e assim permanece por mais de 100 anos.

Em matéria orçamentária, os Tribunais de Contas têm função essencial, substancial, de extrema relevância, mas pouco debatida e conhecida tanto do público em geral, quanto até mesmo da academia. Apenas nos últimos 20 anos, começou-se a estudar com maior interesse a atuação destas instituições.

A Lei 4.320 surgiu há 50 anos, ainda estava em vigor a Constituição de 1946. Esta Constituição, no Artigo 77, Inciso I dizia, assim, sobre as funções dos Tribunais de Contas: “Compete ao Tribunal de Contas acompanhar e fiscalizar diretamente a execução do orçamento”. Esta lei dedica uma sessão especial ao controle externo e ao controle da execução orçamentária e em seu Artigo 75 define o escopo do controle da execução orçamentária.

Primeiramente, este controle abrange a legalidade dos atos dos quais resultem despesa e arrecadação de receita e também de todos os atos que representem nascimento ou extinção de obrigações e direitos. Depois abrange a fidelidade funcional daqueles que administram recursos públicos e, por fim, o cumprimento do trabalho de trabalho.

A Lei Orçamentária foi determinada pela Lei 4.320, esta deve expressar o programa de trabalho governamental e cabendo ao Tribunal de Contas acompanhar a execução orçamentária, verificando o cumprimento do programa de trabalho tanto em termos monetários, considerado o mais relevante para a época, quanto em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Notamos que, mesmo antes da Constituição de 1988, que atribui, expressamente, ao Tribunal de Contas da União, o poder da possibilidade de realizar as auditorias operacionais, a Lei 4.320, de certo modo, já previa a atuação do controle externo na fiscalização do cumprimento do orçamento no que se refere ao alcance de resultados. Este fato é raramente percebido e comentado sobre a Lei 4.320.

Assim, já poderia ter sido superada há muito tempo a ideia de que a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas sobre a aplicação de recursos públicos estava,

estritamente, vinculada à verificação das normas procedimentais de execução orçamentária. Isto poderia ter ocorrido com a colocação em prática da norma da Lei 4.320 que diz: “o controle da execução orçamentária compreenderá o cumprimento do plano de trabalho em termos de realização de obras e prestações de serviços”.

Neste ponto, é importante observar que no contexto orçamentário, muitas vezes, saímos do âmbito jurídico e vamos para o âmbito político, onde várias coisas acontecem segundo o entendimento daqueles que conseguem exercer com maior força o seu poder político. Isto se verifica há muitos anos nas discussões sobre as emendas parlamentares e nos debates sobre o caráter impositivo ou autorizativo do orçamento.

No que tange ao controle externo no âmbito de atuação dos Tribunais de Contas e também do Poder Legislativo, de acordo com a Constituição, observa-se que o balizamento da atuação fundamental destes, na perspectiva dos anos 60, dava-se com base em fiscalizações que tomavam como eixo o acompanhamento da execução orçamentária. Este eixo se encontra meio esquecido nos últimos anos e deveria ser reanimado.

Os Tribunais de Contas poderiam voltar a orientar parte de suas ações a partir do acompanhamento da execução da Lei Orçamentária Anual do orçamento. Isto, sem dúvida, primeiramente, levaria a constatação de várias divergências entre programação e execução. E depois, levantaria uma série de questões de segunda ordem, mas relevantes, sobre a aplicação dos recursos públicos.

A Lei 4.320, no que se refere a atuação do controle externo, fornece as estruturas conceituais e classificatórias basilares sobre elaboração, execução e modificação da programação orçamentária com os conceitos de empenho, liquidação, restos a pagar e créditos adicionais, nesta estruturação, ela desempenha um papel dogmático. E é com base neste instrumental normativo que os Tribunais de Contas adotam suas decisões. Portanto, partimos deste instrumental básico da Lei 4.320 para a fiscalização da regularidade da execução orçamentária, depois de decretos, portarias e atos normativos do poder executivo nas discussões sobre a correta aplicação dos recursos públicos.

Evidentemente, ante as novas realidades das distorções orçamentárias e o contexto da administração pública, falarmos de matéria orçamentária da Lei 4.320, não é uma questão de direito, e sim, uma questão de administração pública, de gerência, de gestão muito mais complexa do que se parece à primeira vista.

Certo é que, a Lei 4.320 há muito tempo se mostra incompleta e insuficiente para atender as necessidades de regulação sentidas e percebidas por especialistas,

parlamentares e administradores do setor público. Em alguns pontos, a sua regulação se tornou, até mesmo, inadequada ou inconstitucional, olhando alguns dispositivos da Lei 4.320 à luz da Constituição de 1988.

No âmbito Federal, a Lei 4.320, perdeu muito de sua influência normativa para as regulações que vem sendo feitas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A LDO, em muitos aspectos, não cumpre as suas funções constitucionais e assumiu funções de regulação de execução orçamentária. Isto não deve ser visto, necessariamente, como algo ruim. Em muitos aspectos, inovações que foram conseguidas por meio das LDOs provocaram mudanças positivas na administração.

Em quase cinco mil municípios de população inferior a 50 mil habitantes a influência da Lei 4.320 é maior e ainda a segue à risca nos pequenos municípios. Isto não acontece no que diz respeito à União e aos Estados.

Após a Constituição de 1988 e com a chegada da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que remanesce na Lei 4.320 como força normativa, eficiente e significativa não é muito. A força eficiente e significativa em matéria orçamentária ou se extrai da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal, das LDOs, de portarias da Secretaria do Tesouro da SOF.

Esta é uma das razões, dentre muitas, pelas quais estão em tramitação no Congresso Nacional diversos projetos de lei complementar para dar nova regulação às finanças públicas, orçamentos, contabilidade pública, fiscalização orçamentária e financeira. Esta é uma área tangenciada pela Lei 4.320 na qual deu apenas alguns princípios gerais, há muito mais matérias a ser regulada, de modo geral, no âmbito financeiro.

Tal como aconteceu com o projeto da Lei 4.320, estes projetos de lei complementar estão em discussão no Congresso Nacional há muitos anos, alguns quase vinte anos. E o que aconteceu com a Lei 4.320? Ela também tramitou, foi discutida por quase uma, duas décadas, na década de 40 e 50.

Isto revela um traço histórico da normatização do campo das finanças públicas. Este traço é a dificuldade de obter consenso no que deve ser, como deve ser, a partir de quando e para quem deve ser normatizado todos estes aspectos do direito financeiro, da matéria orçamentária. De forma geral, a lei se aplica, imediatamente, para todos, mas este problema é, potencialmente, maior no Brasil porque a União, os Estados e também os Municípios podem legislar de forma concorrente na matéria de direito orçamentário e direito financeiro.

Há uma pendência nos projetos de lei verificada na Lei de Responsabilidade Fiscal e também nos projetos em tramitação que poderia regular tudo igualmente para todos. No entanto, o que é necessário para a União não é, necessariamente, necessário para pequenos municípios. E o que é suficiente em regulação para pequenos municípios não é para os grandes municípios, como São Paulo, ou não é para os estados e muito menos para a União. Além do mais, na seara das finanças públicas, orçamento, controle, nós estamos, indiretamente, regulando questões que vão afetar o controle do estado, da administração e a própria eficiência da administração da prestação de serviços.

Fato é que, as necessidades, consenso e realidades nestas matérias não permanecem as mesmas por prazos longos como regulações que são feitas, por exemplo, na esfera do direito civil e do direito penal. A mutabilidade, a mutação dos conceitos, das perspectivas, das formas de lidar com finanças e administração públicas mudam de uma maneira mais rápida do que regulações em outras esferas, mas não de um ano para outro.

Desta forma, parece que a inércia do Congresso Nacional em aprovar regulações extensas, complexas, intrincadas, pouco didáticas em sua operacionalização e em matéria de orçamento e finanças públicas, pensar na funcionalidade, na operacionalização da legislação é fundamental. A aprovação desta regulação envolve uma certa lógica e racionalidade política, conveniência e oportunidade porque, aparentemente, a comunidade técnica e política não estão convencidas sobre a forma de regular que está sendo proposta.

Em muitos casos os problemas atuais decorrem do uso indevido de consenso da própria Lei 4.320 e não de uma nova regulação, como acontece com os restos a pagar. Uma forma diferente de entender o conceito leva a problemas que suscitam soluções em projetos de lei ou em leis de diretrizes orçamentárias. Alguns problemas poderiam ser melhor compreendidos e resolvidos pela adequada interpretação da lei, como se percebe em questões atinentes às contabilidades públicas.

Certamente, aqui, são aplicáveis dois conhecidos bordões populares, a lei boa é lei velha, como diria o ex-secretário da Receita Federal Osíres Silva que imposto bom é imposto velho. É aquele que a população conhece, sabe como funciona, como cobra, como deve ser pago. O segundo bordão é o problema, não é a falta da lei, mas o cumprimento das que existem, de algum modo, tenho observado isto na aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e nesta lei complementar de finanças públicas mais recente. Lei que em seus quatorze anos, ainda, pode ser considerada nova de tão pouco

que é conhecida, aplicada e sedimentada. Há uns dois anos tivemos uma discussão sobre a aplicação do Artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal em matéria de concessão de benefícios tributários, apesar de estar em vigor a mais de dez anos, este é um processo pouco implementado, estudado, debatido e discutido.

Permanentemente, o Tribunal de Contas da União por ter, historicamente, atuação nestas matérias é chamado a contribuir de forma oficial ou não com as discussões. Em uma destas oportunidades, em colaboração informal, percebemos e apontamos existências de dificuldades jurídicas conceituais e funcionais em dispositivos de alguns projetos de lei que mereceram o acolhimento do Congresso Nacional. O Tribunal de Contas da União conta com um quadro técnico de pessoas altamente capacitadas e com conhecimento de longa data e experiência nestas matérias orçamentárias. Estes, juntamente, com os consultores e técnicos da Câmara e do Senado têm ampla capacidade de fazerem esta discussão técnica e funcional dos projetos de lei.

Para encerrar, é importante dizer neste momento de reflexão destas matérias orçamentárias, raramente acontece publicamente, que precisamos aprofundar o diagnóstico dos problemas das instituições orçamentárias, estas no sentido amplo, que vai da elaboração do orçamento à prestação de contas. Amplo no sentido de englobar todo ciclo orçamentário envolvendo todos os atores, executivo, legislativo, judiciário e tribunais de contas. Este diagnóstico tem que ser feito em todos os níveis da federação, ele não pode focar, predominantemente, no diagnóstico da União.

Devemos perceber também a necessidade de formular soluções diferenciadas e funcionais para cada ente, União, Estados e Municípios. O que funciona e é necessário para união nem sempre é necessário, suficiente e adequado para os municípios, e neste processo é preciso compreender e respeitar os princípios federativos. Queiramos ou não, nós somos uma federação, e esta deve ser respeitada no que se refere a autonomia dos estados e municípios e até mesmo um processo de autonomização em matéria orçamentária financeira não pode ter desrespeito mesmo quando alguém, a União e o governo estadual, que está zelando pelo cumprimento destas instruções orçamentárias em todo o país, isto é matéria também de estados e municípios.

As considerações que eu gostaria de fazer são estas tendo em vista também a atuação do controle externo e toda nossa experiência na matéria orçamentária no Congresso Nacional. Muito obrigado.