

TEXTO DE DISCUSSÃO Nº 87

ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS NA ELABORAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

José Roberto R. Afonso

Dezembro de 2015

ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS NA ELABORAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

*JOSÉ ROBERTO R. AFONSO**

RESUMO

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 promoveu intensas e importantes inovações em matéria de finanças públicas e orçamentos, a começar pela previsão de um capítulo exclusivo. Passados mais de 27 anos de sua promulgação não foi ainda regulada a maior parte das disposições de tal capítulo. Em particular, a lei geral sobre orçamentos e contabilidade pública segue em tramitação muito lenta no Congresso. É importante recuperar as memórias do tratamento dessa matéria porque aquela reforma constitucional é mais conhecida e criticada pelos efeitos sobre aumentos dos gastos, do déficit e da dívida pública. Infelizmente, outra atenção é dada à necessidade de se editar a legislação complementar que confira eficácia e harmonia às medidas já previstas na Constituição que atuam no sentido inverso. Essa situação começa a mudar com a recente discussão em torno do anteprojeto da denominada Lei da Responsabilidade Fiscal. Este texto procura contribuir para o debate crescente em busca de um novo regime fiscal no país ao recuperar a memória da Constituinte em torno das matérias relativas às finanças, dívidas e orçamentos públicos. Para tanto, toma por base uma pesquisa dos anais parlamentares, na tentativa de identificar a motivação dos constituintes por trás das principais normas relativas às finanças públicas.

*Economista, contabilista, pesquisador do IBRE/FGV, professor do mestrado do IDP, doutor e mestre em Economia pela UNICAMP e pela UFRJ, respectivamente. As opiniões contidas neste artigo são exclusivas do autor e não necessariamente da instituição a que pertence. Este texto reproduz artigo publicado pelo autor na Revista do BNDES – ver Afonso (1999), por sua vez, oriundo de parte do relatório de pesquisa – ver Afonso, Giomi e Polo (1992)

Sumário

ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS NA ELABORAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988	1
Sumário	2
1. Introdução.....	3
2. O Processo Constituinte	4
3. Uma Avaliação Geral	7
4. Análise Temática	9
Normatização das Finanças	9
Relacionamento entre os Tesouros e o Banco Central.....	12
Do Endividamento Público.....	14
Da Limitação das Despesas com Pessoal	17
Lei do Plano Plurianual	17
Lei das Diretrizes Anuais	18
Conteúdo da Lei Orçamentária.....	20
Regionalização do Gasto	21
Processo Orçamentário.....	23
Outros Temas	27
5. Observações Finais	31
6. Referências Bibliográficas.....	32

1. Introdução

A política fiscal nunca foi tão debatida no Brasil nos últimos anos. Na medida em que a geração de superávit primário no setor público parece se tornar uma missão quase impossível, as atenções começam a ser voltadas para as instituições que regulam a matéria fiscal no Brasil. Em um país em que muito está escrito na Constituição, vale resgatar a memória de sua elaboração para compreensão da origem de muitas disposições que ora entram na pauta das decisões, como é o caso da já adotada lei de responsabilidade fiscal, de um lado, ou dos projetos de uma lei geral dos orçamentos e outra para limitar a dívida consolidada da União, de outro lado.

Passados 27 anos desde que promulgada a Constituição Federal, ora em vigor, e a regulação de suas disposições sobre as finanças públicas só agora ganha maior atenção das autoridades governamentais, dos congressistas e da mídia, após a divulgação pelo governo federal, ao final de 1998, do anteprojeto da denominada Lei da Responsabilidade Fiscal e sua submissão a um processo de consulta popular.

A citada lei deve tratar das finanças públicas como um todo, consagrando os princípios que regem a conduta das autoridades encarregadas de geri-las. O anteprojeto propõe-se a estabelecer regras de gestão fiscal aplicáveis aos três níveis de governo e às administrações direta e indireta, introduzindo novos conceitos como os de responsabilidade e de transparência fiscal. A intenção é sistematizar e dar coerência e consistência às disposições espalhadas ao longo da Constituição Federal e àquelas remetidas para a legislação infraconstitucional que trata das finanças públicas.¹

Pouco após a promulgação da nova Constituição, o então deputado José Serra já alertava para a pouca atenção dispensada aos seus dispositivos que

¹ O anteprojeto de lei complementar dispendo sobre o art. 163 da Constituição Federal foi divulgado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento no início de dezembro de 1998, abrindo-se um processo de consulta popular que envolve desde reuniões e discussões com autoridades e técnicos interessados até a divulgação do texto através da Internet, servindo de meio para apresentação padronizada de sugestões em www.mpo.gov.br e de uma biblioteca virtual no *site* mantido pela SF/BNDES denominado *Banco Federativo*, em <http://federativo.bndes.gov.br>. Para uma análise mais específica da proposta, ver Tavares, Manoel e Afonso (1999).

versam sobre o controle, a transparência e o planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos:

"As análises a respeito das consequências da Constituição de 1988 sobre as finanças públicas têm, em geral, enfatizado a prodigalidade fiscal e a ampliação da rigidez para reformar o setor público, implícitos no novo texto, bem como as características, méritos e limitações das mudanças no sistema tributário. Curiosamente, até agora, foram ignorados os dispositivos referentes à organização do gasto público, precisamente os mais positivos para os que se preocupam com as regras adequadas tanto ao equilíbrio fiscal como ao controle, à transparência e ao planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos..." [Serra (1989, p. 93)].

Com o objetivo de colaborar com o debate (que se espera seja crescente) em torno da modelagem de um novo e saudável regime fiscal, este trabalho recupera a memória da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987/88 em torno da matéria. Primeiro, é descrita brevemente a organização dos trabalhos legislativos e analisada de forma geral o processo decisório em torno das finanças públicas. Depois, são selecionados os principais temas e procura-se recuperar, de forma minuciosa, as origens e a motivação das disposições que constam do texto constitucional até hoje vigente, mas que ainda não foram adequadas e harmoniosamente regulamentadas e aplicadas.

2. O Processo Constituinte

Os trabalhos da ANC, instalada em março de 1987, foram organizados em torno de três grandes etapas: das Comissões Temáticas, da Comissão de Sistematização e do Plenário.

Na primeira etapa, foram montadas sete comissões temáticas. As finanças públicas foram objeto de estudo específico da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (identificada a seguir apenas como CF), presidida por Francisco Dornelles e que teve José Serra como relator. No entanto, a matéria "orçamentos públicos" também foi apreciada na Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, mais precisamente na sua Subcomissão do Poder

Legislativo, presidida e relatada, respectivamente, por Bocayuva Cunha e José Jorge.²

Os trabalhos iniciais de cada comissão foram organizados em torno de três subcomissões. A CF foi desdobrada em três subcomissões: V-a, sobre Tributos, Participação e Distribuição das Receitas (identificada a seguir como SubT), presidida e relatada, respectivamente, por Benito Gama e Fernando Bezerra Coelho; V-b, sobre Orçamento e Fiscalização Financeira (identificada a seguir como SubO), presidida e relatada, respectivamente, por João Alves e José Luiz Maia; e V-c, sobre Sistema Financeiro (identificada a seguir como SubSF), presidida e relatada, respectivamente, por Cid Sabóia de Carvalho e Fernando Gasparian.

Os trabalhos envolveram, primeiro, a realização de sessões públicas, específicas de cada subcomissão ou conjunta da comissão, em que eram feitas exposições por autoridades e especialistas nas correspondentes matérias. Após uma fase de apresentação de sugestões não padronizadas, o relator de cada subcomissão elaborou um pré-projeto, que recebeu emendas, e ambos os documentos foram votados pelos constituintes integrantes da respectiva subcomissão. Assim, o primeiro relatório oficial de trabalho da ANC consistiu nos anteprojetos aprovados pelas subcomissões temáticas, datados de maio de 1987.

A seguir, os constituintes das três subcomissões foram reunidos em torno das respectivas comissões. Os primeiros anteprojetos receberam emendas, e o relator de cada comissão temática apresentou um substitutivo, consolidando e, conforme seu entendimento, modificando as propostas aprovadas na subcomissão. Após nova rodada de emendas, estas e o substitutivo foram apreciados pelo plenário de cada comissão. O texto então aprovado representava o segundo relatório de trabalho da ANC: os anteprojetos aprovados pelas comissões temáticas, datados de junho de 1987.

A segunda etapa de trabalhos da ANC, a da Comissão de Sistematização (identificada a seguir como CS), que reunia os presidentes e relatores das sete comissões temáticas e mais um grupo de constituintes especialmente indicados

² Os relatórios das referidas subcomissão e comissão, do mesmo modo que a organização da Constituição de 1967 e das Cartas brasileiras anteriores, incluíram, no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, duas seções específicas: "Do Orçamento" (IX) e "Da Fiscalização Financeira e Orçamentária" (X).

pelos respectivos partidos (que não integraram nenhuma comissão setorial), foi presidida por Afonso Arinos e teve Bernardo Cabral como relator, que, nessa condição, também assumia a função de relator-geral da ANC.

Inicialmente, a CS cuidou de consolidar e compatibilizar as matérias aprovadas pelas sete comissões temáticas. O relator apresentou um anteprojeto, em junho de 1987, que recebeu emendas, e ambos foram votados, sendo que o relatório aprovado, em julho de 1987, foi denominado Projeto de Constituição. A seguir, a CS registrou três rodadas de trabalho: o relator apresentou o "Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização" (de agosto de 1987), que recebeu emendas, e após ambos serem votados a matéria aprovada constituiu o "Segundo Substitutivo da Comissão de Sistematização" (de setembro de 1987); na terceira vez, chegou-se à redação final, denominada "Projeto de Constituição (A), da Comissão de Sistematização" (de novembro de 1987).

Quanto ao Orçamento, vale destacar que a CS compatibilizou e consolidou as normas aprovadas, na fase anterior, pelas Comissões de Finanças e da Organização dos Poderes. Como havia uma série de divergências no primeiro Projeto de Constituição (de julho de 1987), para tentar solucionar essa questão os relatores das comissões temáticas, José Serra e José Jorge, apresentaram emendas conjuntas e sobre blocos de normas dessa matéria, que foram acolhidas pelo relator-geral (Bernardo Cabral) na divulgação do Primeiro Substitutivo e resultaram em uma nova redação ao capítulo "Dos Orçamentos".

Na última etapa de trabalhos da ANC, as matérias foram submetidas ao Plenário Geral, presidido e relatado, respectivamente, por Ulysses Guimarães e Bernardo Cabral. Pela ordem, todos os constituintes apreciaram as matérias em duas rodadas de votação, sendo em seguida organizada uma Comissão de Redação Final para corrigir erros ortográficos da última versão.

Os dois turnos de votação em plenário apresentaram características distintas. No primeiro, cabiam quaisquer mudanças, e os trabalhos foram organizados a partir do Projeto da CS, que recebeu milhares de emendas, dentre as quais mereceram destaque as que implicavam substituição integral do texto do Projeto "A", oriundas de um bloco de constituintes (denominado "Centrão"), que, devido a mudanças que promoveram no regimento interno da ANC, tiveram precedência no processo de votação em Plenário relativamente ao projeto básico

da CS. Como cabiam emendas de qualquer natureza (modificativa, substitutiva, aditiva e supressiva) e a apreciação era feita por todos os constituintes, através de votações nominais e públicas, essa foi a fase de trabalho mais importante e decisiva da ANC. A redação que resultou das votações do primeiro turno constituiu o relatório denominado "Projeto de Constituição (B)" (de julho de 1988).

No segundo turno, foram votadas as emendas apresentadas ao Projeto "B", porém elas só podiam ter caráter supressivo, integrais ou parciais (não cabiam, portanto, emendas modificativas, substitutivas ou aditivas). A votação representou a última análise de mérito realizada pelos constituintes, sendo o texto aprovado denominado "Projeto de Constituição (B)" (de setembro de 1988).

Visando à correção de erros e à realização de aperfeiçoamentos indispensáveis, sempre sem alterar o mérito das matérias, foi reunida a Comissão de Redação. Apreciaram-se então as últimas emendas do relator-geral e as apresentadas pelos constituintes visando adequar a redação do texto aprovado no segundo turno, concluindo-se pelo relatório identificado como "Projeto de Constituição (D) – Redação Final" (de setembro de 1988). Essa redação foi submetida novamente a votação no grande plenário, apenas para um *referendum*. Finalmente, em 5 de outubro de 1988, a nova Constituição foi promulgada.

3. Uma Avaliação Geral

O processo constituinte que envolveu as matérias relativas às finanças públicas, em geral, foi marcado pela ausência de maiores polêmicas, teve sua atenção monopolizada por um reduzidíssimo grupo de constituintes e, sobretudo, os princípios estabelecidos no anteprojeto da CF e a redação definida no âmbito do primeiro substitutivo da CS foram mantidos até o texto final, sem alterações de maior vulto nas fases de Plenário.

As decisões dos constituintes tiveram uma orientação comum ou perseguiram os mesmos princípios, desde a primeira fase de trabalho até a definição da redação final (ainda que ocorressem alterações de forma no texto).

O relatório de José Luiz Maia, que acompanhou o anteprojeto aprovado pela SubO, assim definiu as principais preocupações que nortearam o início dos

trabalhos constituintes (p. 2-4):

- “- ... não importamos qualquer modelo de países mais ou menos adiantados...;
- ... uma estrutura orçamentária rigorosamente filiada ao planejamento de curto, médio e longo prazos, dentro dos quais sejam balizadas as prioridades regionais e definida a periodicidade para a execução dos planos ...;
- ... o imperativo de submeter ao exame e deliberação do Congresso Nacional um orçamento do setor público que inclua todo o universo das ações a serem desenvolvidas no âmbito dos poderes e suas entidades, inclusive das empresas estatais ...;
- ... a ampliação do raio de competência do Tribunal de Contas da União ...”

O relatório final da CF, de José Serra, por sua vez, reafirmou os princípios básicos na área das finanças (p. 5):

- “- ... significativo aumento da transparência e da abrangência do processo orçamentário, inclusive na sua dimensão regional ...;
- ... definem-se mais claramente as prioridades das despesas e maior controle anual de seu cumprimento em termos de metas físicas...;
- ... fortalece-se o papel do Legislativo no processo orçamentário, na sua fase de elaboração e no controle e fiscalização de sua execução...;
- ... fortalece-se, também, o papel dos organismos de controle externo (Tribunal de Contas) e interno das contas da União e de suas entidades ...”

Dos princípios acima apontados, pode-se considerar que os constituintes tinham como ponto básico o que implicava a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo.³ Contribuiu, em grande parte, para que os constituintes concentrassem grande atenção nesse objetivo o fato de que essa não era uma assembleia constituinte exclusiva, isto é, seus membros também eram, e posteriormente continuaram sendo, membros do Congresso Nacional.

³ A mesma orientação também foi adotada na outra subcomissão que enfocou a matéria orçamentária, a do Poder Legislativo, como bem retrata esse trecho do Relatório Final (p. 17): "A questão do Orçamento tem uma importância fundamental para o exercício das prerrogativas do Poder Legislativo. Essa participação até o momento vem sendo quase nula e tem sido na realidade a causa mais determinante para o esvaziamento do Congresso Nacional. Um Parlamento que não pode debater à exaustão, nem emendar uma matéria tão relevante quanto o Orçamento, reduz-se apenas a um colegiado de representantes de um povo que não pode estabelecer suas prioridades na execução das obras que necessita, as quais são, em essência, a natureza da atividade do Governo."

Durante as etapas da CS e de Plenário, o processo constituinte com relação às finanças prosseguiu girando em torno da concepção da comissão temática. Vale destacar que o "Centrão", grupo que apresentou emendas substitutivas integrais ao texto aprovado pela CS nessa matéria, manteve a estrutura do capítulo das finanças, definida por ocasião da elaboração do Primeiro Substitutivo do relator da CS. O "Centrão" apresentou poucas e inexpressivas alterações nessa matéria, detendo-se em expressões e normas bastante pontuais ou localizadas.

A constância de princípios, conteúdo e forma das normas dos projetos decorre também do fato de que foram poucos e sempre os mesmos os "atores" ou participantes dos debates sobre a matéria na ANC. É peculiar o fato de que, ao contrário da maioria das matérias, não sobressaíram nessas discussões posições ideológicas e político-partidárias. Fundamentam essas observações uma leitura dos Anais da ANC. Os pronunciamentos durante as votações de matérias das finanças públicas evidenciam a atuação recorrente e, em geral, com posições semelhantes, de José Serra, José Jorge, César Maia e Fernando Henrique Cardoso, bem como, com menos frequência, de Osmundo Rebouças, Firmo de Castro, José Luiz Maia, João Alves e Vilson de Souza.

As discussões em torno das finanças públicas, que implicaram polêmicas de maior fôlego ou envergadura, foram concentradas em três questões: a regionalização dos instrumentos do processo de planejamento (mais precisamente, a prefixação já na Constituição de uma regra para distribuição regional dos recursos públicos); as competências atribuídas à Comissão Mista do Congresso Nacional, encarregada especificamente da apreciação dos Orçamentos (questionou-se muito o esvaziamento da atuação das demais comissões e dos parlamentares não integrantes dessa comissão especial); e, finalmente, a aprovação de projetos de lei orçamentários por decurso de prazo.

4. Análise Temática

Normatização das Finanças

A definição mais importante sobre as competências de cada esfera de governo em torno da matéria - relativa ao poder de legislar sobre Direito Financeiro e os Orçamentos - foi tomada durante a CS: o Primeiro Substitutivo do relator determinou que a União e os estados, de forma concorrente, legislassem sobre as matérias mencionadas.

O relator da CS modificou uma posição adotada na primeira fase da Constituinte, a pretexto de fortalecer o federalismo brasileiro.⁴ É verdade que a CF não fizera qualquer menção à norma, porém a Comissão da Organização do Estado tinha deixado a competência sobre Direito Financeiro na esfera exclusiva da União (para ser mais correto, o anteprojeto dessa comissão temática, relatado por José Richa, não previa qualquer competência concorrente).

Destaca-se, desde já, o curioso processo que resultou na atribuição a uma lei complementar para dispor sobre finanças públicas e outras matérias relativas ao endividamento governamental e ao sistema financeiro, o que veio dar origem ao anteprojeto da denominada Lei da Responsabilidade Fiscal, ora submetido a debate público. A proposta surgiu, pela primeira vez, no substitutivo do relator da CF e poucas alterações sofreu até a redação final, ressalvado o fato de que a definição original fazia referência explícita à elaboração de um "Código de Finanças Públicas".

Uma análise das justificativas do substitutivo da comissão temática indica que a ideia do Código começou pela necessidade que teve o relator José Serra de apresentar alternativas a normas aprovadas pela SubSF e que entendia não constituir matéria própria do texto constitucional, "pela complexidade dos temas e pela rigidez que causariam" (p. 24-30). Dessa forma, para evitar, por exemplo, que cada operação de crédito realizada pelo setor público - inclusive por empresas estatais e envolvendo garantias - dependesse de autorização legislativa, ou que as operações de câmbio do setor fossem monopolizadas por bancos oficiais, o

⁴ No plenário da CS, a competência concorrente foi defendida e delimitada por proposta de Nelson Jobim: "... a União, em primeiro lugar, somente legislará de forma geral ... em segundo lugar, os estados terão dois tipos de competência - supletiva, quando a União não tiver legislado, e complementar, quando a União tiver legislado. E aí o sistema criado pelo eminente relator fica absolutamente perfeito. Diga-se, de passagem, é um sistema que tem origem no federalismo moderno, numa concepção moderna de federalismo em que não se torna fixa e definitiva a estrutura federativa e possibilita que a Carta Constitucional faça com que as circunstâncias históricas se adentrem no sistema federal e possam evoluir de forma perfeita e humana" [*Diário da ANC*, Suplemento "C" (24.10.87, p. 1.543-1.544)].

substitutivo remeteu as definições em torno dessas matérias para a legislação infraconstitucional: "... na Lei Complementar (regras gerais) e em Lei Ordinária (disposições especiais)" (p. 28).

É interessante registrar ainda que, no anteprojeto da CF, a Lei Complementar sobre Finanças Públicas não figurava ao lado das disposições relativas aos Orçamentos, mas sim das normas referentes ao sistema financeiro: a proposta era que integrasse um capítulo denominado "Do Sistema Financeiro e Das Finanças Públicas". O substitutivo da CF (p. 5) ressalta: "... a tentativa de ordenação dada a este capítulo - inexistente em outras Constituições - a fim de facilitar e melhor sistematizar a abordagem das questões fundamentais ..."; a Lei do Sistema Financeiro e o Código de Finanças "... reestruturarão os sistemas financeiros público e privado, estabelecerão as novas regras pertinentes à organização e ao funcionamento desses sistemas ..."

Na etapa seguinte, o relator da CS mudou a estrutura do texto e associou a norma relativa ao Código de Finanças às disposições específicas sobre Orçamentos, incluindo ambas em um mesmo capítulo - denominado "Das Finanças Públicas" - e colocando o artigo que tratava do Código na seção "Normas Gerais" e as demais normas na seção "Dos Orçamentos". O distanciamento entre as normas relativas às finanças públicas e ao sistema financeiro nacional foi concretizado com a inclusão das últimas em outro título do Projeto de Constituição - o da "Ordem Econômica".⁵ A organização da redação definida no Primeiro Substitutivo da CS prevaleceu até a redação final.

Quanto à regulação da elaboração, execução e controle dos instrumentos do processo de planejamento, observa-se que foi atribuída à lei complementar desde a etapa inicial da Constituinte. A abrangência foi ampliada no Primeiro Substitutivo da CS, de forma a compreender também a gestão financeira e patrimonial e a criação de fundos. Por outro lado, naquele relatório foi previsto também que a lei complementar dispusesse sobre "a tramitação legislativa" dos projetos de lei relativos aos Orçamentos, o que foi rejeitado no primeiro turno do Plenário.

⁵ Para uma interessante análise sobre o inter-relacionamento entre a normatização das finanças governamentais e privadas, ou melhor, das fronteiras entre a lei complementar das finanças públicas e a do sistema financeiro, ver Patury (1992).

Sobre uma das normas básicas a serem reguladas pela lei complementar - a definição do período do exercício financeiro -, é importante destacar que o anteprojeto da CF inovou ao estabelecer que o início do mandato do chefe do Executivo coincidiria com o início do exercício financeiro, a fim de racionalizar o processo legislativo.⁶ Como não se tratava propriamente de uma questão orçamentária, a matéria foi suprimida do capítulo de "Finanças", mas a ideia foi aprovada e materializada no capítulo dedicado ao Poder Executivo, com a antecipação da posse presidencial e de governadores para 1º de janeiro.

Relacionamento entre os Tesouros e o Banco Central

As normas constitucionais que indicam como competência exclusiva da União as atribuições tradicionalmente exercidas pelo Banco Central e as que tratam do relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central foram definidas no âmbito do anteprojeto da CF. Pela relevância dessa matéria, vale detalhar a evolução do processo constituinte.

No tocante especificamente ao Banco Central, além de receber a competência da União para emitir moeda, a SubSF atribuiu-lhe a emissão de títulos próprios para execução da política monetária (em paralelo, a proibição para que comprasse títulos do Tesouro), o controle do câmbio e a fiscalização bancária. A proposta foi rejeitada pelo relator da CF, sob o argumento de que o texto constitucional deveria mencionar apenas a função principal do Banco Central (emissor de moeda), enquanto as demais deveriam ser estabelecidas na legislação complementar.

A concessão de financiamento pelo Banco Central ao Tesouro e a ente que não fosse instituição financeira foi proibida desde o início dos trabalhos constituintes. A CF, no primeiro caso, decidiu restringir a aquisição de títulos do Tesouro Nacional apenas para atender a necessidades decorrentes da execução da

⁶ O relator da CF justificou em seu substitutivo a mudança na data da posse dos chefes do Poder Executivo: "a) conceder, ao Poder Executivo, prazo mais adequado para elaboração do Plano Plurianual de Investimentos Públicos; b) dar prazo mais adequado para se elaborar o primeiro orçamento da nova administração, especialmente o projeto de Lei de Diretriz Orçamentária ... [de forma que não fosse] ... elaborado por um governo para ser cumprido por outro; c) evitar o comprometimento dos orçamentos públicos nos 2,5 meses iniciais do último ano de mandato" (p. 20).

política monetária.⁷ Na proposta inicial do relator, essas operações só poderiam realizar-se "no mercado", mas o texto final aprovado pela Comissão suprimiu essa expressão.

Como até o início da Constituinte o Banco Central financiava em larga escala o setor privado não-financeiro, foi aprovada, na CF, disposição transitória determinando que o Banco Central transferisse essas operações de fomento ao Tesouro Nacional em até três meses, de forma que passassem a integrar a Lei Orçamentária e, como tal, fossem sujeitas ao crivo do Congresso Nacional. Essa norma provisória foi rejeitada na CS sob o argumento básico de que retirava a agilidade necessária à concessão de crédito para fomento e seria prejudicial, sobretudo, ao setor agropecuário e às regiões menos desenvolvidas.⁸ Curiosamente, a correspondente norma do texto permanente não foi questionada e, no final, a transição acabou regulada por ato próprio do Executivo (aliás, por decreto editado antes da promulgação da nova Constituição).⁹

⁷ Na verdade, o anteprojeto da SubSF era mais duro ainda, pretendendo impedir quaisquer aquisições de títulos governamentais por parte do Banco Central. O relator José Serra, no seu substitutivo, criticava essa posição, que julgava mais ortodoxa do que a pregada por Hayek e Friedman: "... imagine-se a ocorrência de calamidade pública de largas proporções, em combinação com uma situação de liquidez apertada na economia. O governo federal ver-se-ia obrigado a colocar uma grande quantidade de papéis no mercado, para captar os recursos necessários ao atendimento da calamidade. Como o Banco Central não poderia adquirir esses papéis, o resultado seria uma considerável elevação de todas as taxas de juros, o que redundaria em prejuízos para o Tesouro Nacional, estados e municípios, sem falar no restante da sociedade, duplamente penalizada. Além disso, não podendo adquirir títulos do Tesouro, o Banco Central, para injetar liquidez na economia, teria que adquirir exclusivamente papéis privados. Ou seja, estaria dando mais competitividade a esses papéis privados, assumindo risco maior do que se estivesse adquirindo títulos do Tesouro Nacional e prejudicando a colocação dos títulos federais, que teriam menores vantagens em relação aos papéis privados" (p. 27).

⁸ Vale destacar alguns trechos dos pronunciamentos favoráveis à manutenção das operações no Banco Central (526ª Votação, *Diário da ANC*, Suplemento "C", p. 2.366-2.370). Segundo Oswaldo Lima Filho: "... esta medida é profundamente nociva aos interesses daquela região [Nordeste]. Desde 1985 o Banco Central tem conseguido elevar as aplicações para os créditos rural e industrial na região Nordeste de forma altamente significativa ... o Tesouro Nacional não tem um funcionário qualificado para fiscalizar o crédito rural ou industrial, não tem atribuições legais, não tem competência, não tem capacidade para aplicar penalidades, mas isto foi feito para que todo o crédito ficasse nas mãos dos seus atuais dirigentes ..." (p. 2.366). Segundo João Agripino: "... o Banco Central estará mais controlado por esta Casa do que a Secretaria do Tesouro Nacional terá seu presidente e os seus diretores nomeados ... com o *referendum* do Senado da República a preocupação e o tecnicismo com relação ao orçamento também não se justificam. Por quê? Está dito no texto constitucional que esta Casa definirá em lei complementar as atribuições do Banco Central. Por conseguinte, se vamos definir o que é a Carteira de Fomento do Banco Central, ele não poderá fugir da definição que lhe vamos dar aqui" (p. 2.367).

⁹ Ainda sobre os interesses que cercavam as operações de crédito até então realizadas pelos Bancos Central e do Brasil, à conta e risco do Tesouro, vale destacar duas excepcionalidades abertas nos anteprojotos aprovados na SubO e também na CF: para prestação de garantias e para execução da política de preços mínimos de produtos da agricultura. Mesmo que as operações passassem a depender de autorização orçamentária, dispositivo singular pretendia que, já no texto

Ainda sobre o Banco Central, destaca-se que, na CF, este assumiu o papel de depositário único das disponibilidades de caixa do Tesouro (quando na subcomissão pretendia-se que fossem as instituições financeiras oficiais). O substitutivo do relator (p. 4) qualificou essa medida como "fundamental", porque permitiria: "... a) maior controle dos fluxos de recursos; b) alocação mais racional dos recursos, segundo os propósitos governamentais; e c) diminuição do custo da dívida pública."

Na primeira etapa da Constituinte, também foi objeto de atenção o relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil. A SubSF pretendia que o Banco do Brasil fosse responsável pela execução financeira e orçamentária e pela emissão de títulos da União. Essas medidas foram rejeitadas no substitutivo do relator da CF (p. 28), sob a alegação de que os recursos do Tesouro não podem ser "entesourados em caixa forte porque são, por vezes, superiores à totalidade do papel-moeda emitido" e de que a emissão de títulos pelo próprio Tesouro evita o "pagamento de comissões", o que reduz, "ao mínimo indispensável, a colocação de papéis do governo". Por outro lado, a CF chegou a delegar ao Banco do Brasil a função de agente exclusivo do Tesouro, mas a norma foi suprimida no Primeiro Substitutivo da CS.

Finalmente, chama-se a atenção para as citações nos Projetos de Constituição do "Banco Central do Brasil", substituídas na última etapa, dedicada à revisão do texto final, pela expressão "banco central" (com iniciais minúsculas), sob o pretexto de se evitar a interpretação de que aquela autarquia seria transformada em um ente constitucional, como, por exemplo, os órgãos do Poder Legislativo (Senado e Câmara).

Do Endividamento Público

A limitação à realização de operações de crédito foi objeto do que se pode dizer uma austeridade crescente ao longo do processo constituinte.

constitucional, estas fossem autorizadas e dispensadas de passar, no mínimo, uma vez por ano pelo crivo do Congresso. É bem verdade que, ao mesmo tempo, condicionava-se a concessão de empréstimos a limites a serem estipulados pelo Legislativo, mas, de qualquer forma, isso implicava autonomia e privilégio que nenhum outro gasto público então merecia.

Desde a SubO, era permitida a rolagem integral de encargos e amortizações da dívida e mais o financiamento de investimentos e demais despesas de capital, o que mudou radicalmente na primeira votação em plenário, quando se optou por uma postura fiscal mais "ortodoxa", limitando as operações de crédito ao montante das despesas de capital (o que na literatura internacional é mais conhecido como "regra de ouro"). De outra forma, pode-se dizer que o superávit corrente deveria cobrir, ao menos, os gastos com juros e outros encargos da dívida.¹⁰ Note-se que o caráter restritivo dessa medida passa pela hipótese de que os investimentos sejam integralmente financiados por recursos de terceiros; não o sendo, o excedente do limite pode ser utilizado para rolagem dos encargos.

Aparentemente preocupados com a dureza da chamada "regra de ouro", os constituintes aprovaram na fase final de votações duas alterações: ainda no primeiro turno, uma norma transitória fixando o prazo de cinco anos para o ajuste da estrutura de fontes e usos de recursos de cada governo; no segundo turno, através de acordo especial, foi introduzida exceção à regra - o limite poderia ser elevado desde que autorizado pela maioria absoluta do Legislativo.

Além da vedação à realização de operações de crédito, houve posições divergentes sobre as competências legislativas em torno da dívida pública, em especial dos governos estaduais e municipais.

A CF inovou nessa matéria ao remeter todo o disciplinamento da dívida pública para a competência do Congresso Nacional (retirando as competências anteriores do Senado). As limitações aplicadas aos governos subnacionais seriam estabelecidas em lei complementar, segundo o relator, visando a um controle efetivo e exercido por todo o Poder Legislativo e sem envolver o "exame casuístico" de cada solicitação, o que seria imprescindível para fortalecer a autonomia de governos subnacionais e entidades da administração indireta e para racionalizar os controles.¹¹

¹⁰ Vale destacar a justificativa da emenda de César Maia aprovada em plenário (Emenda 2P00140-8): "O texto, da forma que se encontra, tornará 'constitucional' o déficit público corrente, ou seja, nem o custeio administrativo e os encargos da dívida pública precisarão ser cobertos pela receita tributária global. Este será um fato grave que, além das distorções econômico-financeiras, ainda exporá nosso texto constitucional ao descrédito."

¹¹ Na verdade, o enfoque do endividamento na CF mudou entre a apresentação do substitutivo do relator e a votação final, pois no primeiro caso era mantida a competência do Senado para regular a dívida apenas dos governos subnacionais, porém na forma definida pela lei complementar. Justificava o relator, em seu substitutivo, que a dívida de interesse da União deveria ser regulada

Na fase da CS, aquela norma foi preterida pela que delegou privativamente ao Senado disciplinar o endividamento do setor público, de diferentes formas (normatizando tanto os fluxos como os estoques), sem contar a autorização caso a caso das operações de crédito externo).¹² Essa mudança, no entanto, não alcançou outra disposição aprovada pela CF: o enfoque da matéria pelo Código de Finanças (transformado em uma lei complementar). Essa norma estava claramente associada ao exercício da competência sobre a dívida pelo Congresso e não exclusivamente pelo Senado, porém foi mantida até a redação final.

pelo Congresso e a de interesse das unidades federadas pelo Senado. Além disso, preocupava-se, nesse particular, com o princípio de aumento da autonomia financeira de estados e municípios: "... em relação à dívida mobiliária ..., o Senado Federal circunscrever-se-á a estabelecer apenas os limites, deixando à própria unidade a fixação de acordo com as regras de mercado, do prazo de resgate, das taxas de juros e das demais condições aplicáveis. Evolução mais significativa apresenta-se na parte concernente às operações de crédito externo e interno ... Tais operações também passariam a prescindir do exame, caso a caso, do Senado Federal. O exame concreto de cada operação e o controle da aplicação dos recursos daí oriundos de endividamento ficariam a cargo dos próprios Legislativos e dos Tribunais ou Conselhos de Contas, respectivamente. Suprime-se o exame caso a caso também para as operações federais. Apenas por exemplo, pode-se prever que ... a Petrobrás, para fazer uma operação de crédito de um dia no Oriente Médio, por ínfima que fosse, necessitaria da autorização do Congresso. Isto, evidentemente, paralisaria sua ação no exterior, assim como a do Banco do Brasil, da Cia. Vale do Rio Doce etc." (p. 25-26).

¹² O endividamento externo mereceu um tratamento diferenciado do interno. "A magnitude e as negociações pouco conhecidas em torno da dívida externa acumulada" motivaram, desde a Subcomissão do Poder Legislativo, que as operações de crédito externo não apenas estavam sujeitas a limites e condições, como também dependeriam de expressa e específica autorização do Senado.

Da Limitação das Despesas com Pessoal

Quanto às restrições aos gastos com pessoal, o processo constituinte resumiu-se ao definido no âmbito da CF. Primeiro, fixou-se um limite para essa despesa (em até 65% das receitas correntes), mas depois a matéria foi remetida ao âmbito da lei complementar. Segundo, condicionou-se a concessão de aumentos salariais e a contratação de servidores, dentre outros aspectos, ao disposto na LDO e nos Orçamentos Anuais, com o objetivo de tornar mais realista a política de pessoal, ou seja, que as decisões fossem tomadas contemplando os recursos necessários e os disponíveis.¹³ Terceiro, determinou-se que as remunerações de cargos assemelhados no Legislativo e no Judiciário não deveriam superar as pagas pelo Executivo. Essa última norma, entretanto, foi deslocada para o capítulo "Da Administração Pública", transformada de restrição em equiparação salarial; curiosamente, o mesmo não ocorreu com as disposições anteriormente citadas (suprimidas do Projeto). Proposição da CF que também não teve prosseguimento respeitava à publicação semestral de dados sobre remuneração e quantitativos do quadro de pessoal.

Lei do Plano Plurianual

Dos três instrumentos do processo de planejamento, a Lei do Plano Plurianual, que ficou conhecida como PPA, foi a que mais tempo levou para ter sua forma definida ao longo do processo constituinte, embora sua função básica tenha sido delineada na SubO: correlacionar e integrar planos e orçamentos.

A abrangência do PPA foi crescendo ao longo dos trabalhos constituintes: primeiro, compreendia apenas investimentos públicos; depois, também as despesas deles decorrentes; e, por último, no segundo turno em plenário (fruto de um grande acordo, porque, nessa fase, não caberiam emendas modificativas),

¹³ O Substitutivo da CF apontava como vantagens dessa norma: "... b) política mais adequada de recursos humanos, com a aprovação, pelo Congresso, de todas as demandas do funcionalismo de uma só vez; c) esta decisão, sendo adotada por ocasião da aprovação da Lei de Diretriz Orçamentária, permitirá a compatibilização dos desejos de gastos com as possibilidades financeiras" (p. 20).

passou a abranger todas as despesas de capital e as relativas aos programas de duração continuada.¹⁴ Curiosamente, com uma ou outra forma, a regionalização desse instrumento sempre esteve presente.

Por outro lado, o processo constituinte caracterizou-se por não detalhar outras regras sobre o PPA, a exemplo do que fez com o Orçamento Anual. Inclusive, sequer foi definido o período de vigência dessa lei no texto constitucional (no anteprojeto da CF foi fixado o período entre o segundo exercício do mandato presidencial até o primeiro do mandato subsequente, mas depois abandonado).

Apenas no caso do processo legislativo o PPA mereceu maior atenção, tendo sido guindado à posição maior do ciclo orçamentário ao se definir que condicionaria a elaboração das Diretrizes e dos Orçamentos.

Lei das Diretrizes Anuais

À semelhança do que ocorreu com a Lei do PPA, o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que ficou conhecida como LDO, foi sendo paulatinamente ampliado no processo constituinte, sem que seu escopo tivesse sido tão pormenorizado como o do Orçamento Anual.

A ideia surgiu durante os trabalhos da comissão temática: o Executivo deveria elaborar o projeto de Lei Orçamentária segundo orientação, indicadores e parâmetros submetidos previamente à apreciação do Legislativo. Na SubO, o instrumento foi denominado "Proposta de Distribuição de Recursos"; na CF, surgiu a denominação definitiva.

A forma da LDO foi decidida durante os trabalhos da CS. Em primeiro lugar, esclareceu-se que cada Lei Orçamentária corresponderia a uma LDO e seria precedida desta. Assim, caberia à LDO definir metas e prioridades para o exercício subsequente, bem como outras orientações. Justificou-se que, dessa forma, o Legislativo teria maior e melhor participação no processo ao apreciar um Pré-Orçamento - além do fato de esse representar uma alternativa aos processos de

¹⁴ O acordo de lideranças envolveu também mudanças em outras normas do capítulo referentes à LDO: aos limites para contratação de operações de crédito por antecipação de receita; às atribuições da Comissão Mista de Orçamento do Congresso; ao alcance das emendas dos parlamentares; e à aprovação dos projetos de lei por decurso de prazo. O acordo foi feito em torno da fusão de 30 destaques e emendas, não sendo publicada justificativa dessa iniciativa, e recebendo essa o apoio da liderança de 13 partidos [ver *Diário da ANC* (28.08.88, p. 13.468-13.472)].

planejamento em que o Orçamento é bianual -, posição defendida por César Maia. A LDO foi objeto de polêmica nas votações da CS quando se discutiu, e se rejeitou, a transformação do Orçamento em uma peça de vigência bianual. No fundo, o debate era em torno da forma de participação do Legislativo no processo orçamentário.¹⁵

Posteriormente, foi aprovado em plenário um aumento na abrangência da LDO, de forma que esta discriminasse as despesas de capital do exercício seguinte, antecipando-se uma das partes do Orçamento Anual.¹⁶ No segundo turno, a exemplo do que ocorreu no âmbito do PPA a partir de acordo já comentado, foram substituídas duas expressões: a LDO passou a "compreender" metas e prioridades (e não mais defini-las) e a "incluir" as despesas de capital do exercício seguinte (e não mais detalhá-las).

A CS recuperou proposta aprovada na SubO de que a LDO também contemplasse, no caso de estar previsto um déficit orçamentário, as medidas

¹⁵ O aumento da abrangência da Lei Orçamentária para dois exercícios financeiros foi proposto por César Maia com o argumento básico de que nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha o Legislativo efetivamente participava do processo orçamentário e neles o orçamento era bianual: "Da forma como está o texto sobre Orçamento no projeto de Constituição, não tenho dúvida de que o Poder Legislativo pouco participará, apenas um pouco mais do que participa hoje... As despesas de investimentos, que podem ser mudadas, constam como rubricas e programas gerais, tipo obras viárias. Com isso, o Executivo, em função de um orçamento genérico, aplica todas as formas de clientelismo que conhecemos... [Nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha] cada ano se apresenta a versão final ajustada do orçamento para o período seguinte e o orçamento para o ano subsequente. O Parlamento tem o ano inteiro para negociar o detalhe do orçamento... O orçamento é negociado durante um período inteiro com o Executivo e, dessa negociação, retorna com a versão final ajustada. O orçamento dos Estados Unidos ou da Grã-Bretanha não é votado, mas lançado. Se na votação ele cai, cai o gabinete" (p. 1.969). A criação da LDO balizou os pronunciamentos contrários ao orçamento bianual. Para José Jorge, "... em vez de um documento único, de periodicidade bianual, que não faz parte, inclusive, da tradição brasileira... o que se propôs foi a elaboração, antes da feitura do Orçamento, de um documento de diretrizes orçamentárias. Boa parcela do nosso tempo será gasta na discussão do Orçamento, mas discutiremos, primeiro, seu sentido global e, depois, as particularidades" (p. 1.970). Para José Serra, com a LDO "... o Congresso deverá discutir as grandes alocações, as grandes prioridades que serão dadas nesses três orçamentos que deverão ser aprovados no segundo semestre.... Nesse sentido, não há no processo diferença alguma em relação àquilo que defende o constituinte César Maia.... Apenas S. Ex.^a propõe que comecemos a fazer isso dois anos antes. A essência do meu argumento é esta: Não somos a Inglaterra nem a Dinamarca.... Em um país de inflação alta como o nosso... conhecemos pouco a economia.... Seria muito irrealista trabalhar com o orçamento bianual. Conhece-se a experiência inglesa, mas a Inglaterra tem muito pouco a ver com o Brasil. A questão não pode ficar polarizada em termos de o Congresso participar ou não, porque as coisas já estão aqui excetas pela questão do prazo... as coisas já estão aqui contidas" (p. 1.971) (394ª Votação, *Diário da ANC*, Suplemento "C", p. 1.969-1.972).

¹⁶ A mudança resultou de iniciativa de César Maia e representou um desdobramento da discussão anterior sobre o "orçamento bianual", como indica seu pronunciamento em plenário [*Diário da ANC* (21.04.88, p. 9.731)]: "Com o sentido de que, na discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias, possamos, de fato, entrar no detalhe da discussão das despesas de capital, evitando que essa seja uma atribuição exclusiva e arbitrária do Poder Executivo..."

tributárias necessárias à elevação das receitas para fazer face às despesas "descobertas".

Na fase da CS também foi definido que a LDO compreendesse a política adotada na concessão de financiamentos do setor público e, na sua elaboração, contasse com a participação de entidades nacionais representativas da sociedade. No primeiro caso, a justificativa era voltada para enquadrar as operações de crédito com recursos do Tesouro e realizadas, na época, pelo Banco Central (entretanto, o efeito prático foi outro, atingindo as operações dos bancos federais, pois o Banco Central, pela própria Constituinte, perderia suas funções de fomento). No segundo caso, a participação das entidades nacionais foi suprimida pela emenda do "Centrão".

Conteúdo da Lei Orçamentária

O conteúdo básico da Lei Orçamentária aprovado pela Constituinte foi definido no anteprojeto da comissão temática, ou seja, três orçamentos (fiscal, de investimentos das empresas e de seguridade) e um demonstrativo anexo (de renúncia de receitas e concessão de subsídios).

Quanto à abrangência das empresas estatais, observa-se que em todos os relatórios aprovados durante a ANC sempre prevaleceu a ideia de submissão ao Legislativo apenas dos investimentos, excluídos os gastos de custeio.¹⁷ Houve um peculiar episódio a partir da preocupação dos constituintes em controlar as empresas estatais. A emenda do "Centrão", grupo de orientação política mais liberal da Constituinte, propôs a inclusão no Orçamento dos investimentos de toda e qualquer empresa em que a União participasse acionariamente, mesmo nas minoritárias, o que significaria enquadrar no Orçamento empresas em que a União detivesse apenas Cr\$ 1 do capital social e financiada por fundos de incentivos regionais. Em plenário, foi repostado o texto anterior.¹⁸

¹⁷ A SubO chegou a prever a existência de um orçamento de custeio e demais despesas (estranhamente denominado "operações e transações financeiras"), mas definiu que essa seria uma peça apenas "informativa". A disposição foi suprimida no Substitutivo do relator da CF, sob a alegação de que circunstâncias conjunturais (em especial, a inflação) dificultavam a operacionalização do orçamento de custeio das empresas.

¹⁸ Contrariamente à proposta do "Centrão", assim pronunciou-se José Jorge, nos casos em que o governo não detém o controle da empresa: "... evidentemente serão examinados os investimentos

A criação de uma espécie de "orçamento de gastos tributários", com um conceito mais amplo (incluindo até subsídios creditícios), visou reproduzir mecanismo adotado nos sistemas orçamentários dos países mais desenvolvidos. Na CF definiu-se que isso seria feito através de um demonstrativo que acompanharia o Orçamento, não tendo essa força de lei, face às notórias dificuldades para mensuração dos casos de renúncia de receitas.

Na última votação, através de acordo de lideranças, foram suprimidas duas normas que também disciplinavam o conteúdo da Lei Orçamentária: a discriminação das despesas por estado (também por conta de dificuldades operacionais) e a fixação de limite e condições para a contratação de operações de crédito por antecipação de receita (remetida para lei).

Menciona-se, ainda, que uma disposição sobre a participação popular na elaboração dos projetos de lei orçamentária, oriunda da CS, foi a única norma vetada integralmente pelo bloco do "Centrão". Por outro lado, a divulgação bimestral de resumo da execução orçamentária foi incluída na fase de plenário, a pretexto de facilitar o acompanhamento da execução orçamentária.¹⁹

Regionalização do Gasto

A exemplo do que ocorreu durante as deliberações sobre o sistema tributário nacional, ainda que em menor intensidade, a questão regional respondeu pela maior polêmica em torno dos Orçamentos e das finanças públicas.

A bancada de constituintes eleitos nas três regiões menos desenvolvidas do país (Nordeste, Norte e Centro-Oeste), em votações praticamente unânimes, posicionou-se durante toda a Constituinte em defesa da tese de que o texto constitucional não deveria limitar-se a definir a redução de desigualdades

da União na empresa, mas não o orçamento da empresa, porque esta não é uma empresa da União, mas uma empresa particular, uma empresa privada... inclusive nos admira como o Centrão, que é contra a estatização, tenha apresentado este artigo... estatizante, pois quer incluir, no Orçamento da União, orçamentos de investimentos de empresas privadas..." [*Diário da ANC* (21.04.88, p. 9.734)].

¹⁹ Segundo pronunciamento de César Maia, "... os governos apresentam suas contas de gestão... um enorme volume para ser analisado e discutido pelos parlamentares durante um período que não vence 30 dias e que não permite seja feita crítica efetiva das contas de gestão... [Com a proposta] trimestralmente o governo faz o resumo da execução orçamentária e encaminha esse resumo ao Poder Legislativo, a fim de que este Poder possa acompanhar e avaliar a quantas anda o Orçamento" [*Diário da ANC* (21.04.88, p. 9.731-9.732)].

regionais como um dos princípios norteadores do Orçamento e do gasto, mas adotar medidas efetivas nessa direção. Assim, defendiam que o gasto público deveria ser redistribuído regionalmente, por força de regra objetiva e prefixada no texto constitucional.

A tese inicialmente foi retratada em norma aprovada pela SubO como uma das regras fundamentais dos Orçamentos: a alocação dos recursos públicos, ressalvadas as despesas de caráter nacional, seria feita, de forma automática, em proporção direta à população e inversa à "renda *per capita*".²⁰ A maior oposição durante todas as fases da ANC às teses "regionais" foi de José Serra, que apresentou um substitutivo à CF fazendo apenas uma e exclusiva referência à questão regional, na definição do PPA: "... será, por princípio, regionalizado".²¹

A posição do relator da CF sobre a questão regional nos Orçamentos e no sistema financeiro foi vencida no plenário de sua própria comissão. As reivindicações regionais, entretanto, foram relativamente abrandadas, e as disposições do texto permanente voltaram-se para a fixação de "princípios". Assim, o PPA, "quando coubesse", seria regionalizado, os Orçamentos fiscal e de investimentos das estatais reduziriam desigualdades entre regiões, segundo o critério populacional, e a disposição transitória estabeleceu uma "fórmula" de alocação semelhante à proposta pela subcomissão, porém prevendo o cumprimento progressivo em 10 anos, ampliando a relação de despesas "indivisíveis" e baseando-se no crescimento real da despesa.

A "bancada regional", valendo-se de sua posição folgadoamente majoritária nessa fase, ainda promoveu alterações importantes durante os dois turnos de votação em plenário, transformando a regionalização do PPA em regra geral e, na

²⁰ Segundo o relator da SubO, José Luiz Maia: "A regionalização... - fruto da quase unanimidade das sugestões apresentadas na fase preliminar - representa, de fato, além de medida inovadora, um esforço para fugir ao jargão desprimoroso de que somos 'um Brasil de muitos brasis'. É, pode-se dizer, medida de choque sem a qual de nada adiantaria repensar o Brasil via Assembleia Nacional Constituinte" (p. 2).

²¹ Segundo o relator da CF: "A Constituição deve estabelecer *princípios* e não *critérios* de alocação de recursos. Os critérios devem ser decorrentes dos diagnósticos para elaboração dos planos... Sem entrar no mérito desses critérios, mesmo que atualmente sejam corretos, futuramente poderão não ser. Decorrem, também, da atual distribuição espacial dos equipamentos públicos. Poderão representar irracionalidade econômica para o país como um todo" (p. 17). Dentre as bancadas das regiões menos desenvolvidas, José Jorge era uma rara exceção, ao se pronunciar sempre contra o rateio do Orçamento pela renda *per capita*.

norma transitória, suprimindo a referência ao "acréscimo real do gasto ao longo de 10 anos".

Processo Orçamentário

A elaboração dos três instrumentos do processo de planejamento, em particular no tocante à tramitação no âmbito do Legislativo, foi objeto de extensos dispositivos nos relatórios de todas as etapas da ANC.

Das questões principais, vale mencionar, primeiro, a suscitada por uma situação em que o projeto de lei não seja votado ou aprovado pelo Legislativo no prazo devido ou necessário. A preocupação maior foi com o caso da proposta orçamentária, que, por princípio, precisa tornar-se lei antes de ser iniciado o exercício financeiro a que se refere. Esse foi um dos aspectos da seção "Dos Orçamentos" onde mais mudou o processo constituinte.

Inicialmente, o anteprojeto da SubO e o substitutivo do relator da CF mantiveram a regra da Constituição de 1967, prevendo a aprovação do projeto por decurso de prazo. O relatório final da CF manteve essa figura aplicada apenas ao projeto da LDO; no caso da proposta orçamentária, passou a prever a execução temporária, através de decreto, até a promulgação da lei. Por outro lado, a Comissão de Organização dos Poderes aprovava outra regra para substituir a figura do decurso de prazo: a não interrupção da sessão legislativa enquanto não fosse aprovado o projeto de lei orçamentária.

Durante a CS, as posições mudaram radicalmente. Primeiro, com o apoio do relator-geral, foi retomada a figura do decurso de prazo no caso de não aprovação pelo Legislativo do projeto de lei orçamentária, prevendo-se a manutenção das reuniões apenas no caso de não aprovação do projeto de LDO. Nessa época, foi rejeitada norma da Constituição de 1946 que, no caso de o Orçamento não ser aprovado até o final do exercício, previa a repetição do Orçamento do ano anterior.

A preocupação com o restabelecimento pleno das prerrogativas do Legislativo quase levou à extinção da figura do decurso de prazo nas votações do primeiro turno do plenário. Faltaram apenas cinco votos para aprovar a emenda que pretendia adaptar mecanismo que seria adotado na França: não aprovado o

Orçamento, o governo poderia executá-lo temporariamente, por decreto, até que o Congresso deliberasse definitivamente sobre o projeto de lei.²²

No segundo turno, finalmente, caiu a figura do decurso de prazo em meio à votação de uma grande fusão de emendas sobre a matéria já mencionada.²³ Ao contrário das outras matérias, como aqui não havia maior consenso, só foi feita a supressão da disposição tratando do decurso de prazo. Uma vez que não foi acrescentada outra alternativa, ficou a redação final da Carta, sem definir quaisquer providências no caso de eventualmente o Legislativo não aprovar no prazo devido a proposta orçamentária (o mesmo do Plano e das Diretrizes).

Em estudo posterior, Serra (1989, p. 101-102) alertava que essa questão era básica, ficou em aberto na Constituinte e dificilmente será solucionada no âmbito da regulamentação infraconstitucional:

"... no texto final, a questão ficou em aberto, e não será fácil resolvê-la mediante a lei que deve regular o processo orçamentário. A aprovação de qualquer dispositivo sobre o assunto necessitará de acordo entre o Executivo e o Legislativo ou dos votos da maioria absoluta dos parlamentares (para derrubar um eventual veto presidencial), hipótese de difícil realização. Contudo, como a não aprovação de orçamentos em tempo hábil não interessa a nenhum dos poderes, em virtude das inconveniências e do desgaste político que provoca, a citada omissão da Constituição de 1988 acabará gerando, como contrapartida, grande empenho nas negociações e entendimentos, fixando, na prática, alguma sistemática da solução."

²²A matéria foi votada duas vezes no primeiro turno porque faltou quórum na primeira votação [ver *Diário da ANC* (21.04.88, p. 9.743-9.746, e 22.04.88, p. 9.772-9.775)]. Aqui, as dificuldades para derrubar o decurso de prazo não podiam ser imputadas apenas a Bernardo Cabral: em seu relatório, ele não acatou a emenda (2P00893-3) sob o argumento de que "... sua aprovação poderia postergar a sessão legislativa de um ano para o outro..."; mas, em plenário, sem maiores justificativas, mudou seu parecer para "favorável". O fator determinante da rejeição foi a colocação da proposta na pauta de votações do segundo dia (22.04.88) como primeiro item, quando tradicionalmente era baixo o quórum no início da sessão (no caso, votaram 382 constituintes, sendo 275 a favor; nas votações imediatamente seguintes, o quórum superou 400 parlamentares). Na defesa da proposta, Vilson de Souza usou os seguintes argumentos: "Não podemos permitir que a lei mais importante, votada anualmente pelo Parlamento, possa ser aprovada por decurso de prazo. Não faz parte da tradição do Direito Constitucional... Não era o que estava previsto na Constituição de 1824... de 1891, com a de 1934 e com a de 1946." A alternativa seria adotar medida semelhante à prevista nas Constituições da Espanha, da França e do Uruguai: prorrogação automática do Orçamento anterior até a aprovação do novo (p. 9.744).

²³ Dentre as emendas aprovadas nesse sentido, vale destacar a justificativa apresentada por Nelson Carneiro (2T01771-5): "Não é razoável que toda a construção contida no novo texto constitucional no sentido de valorização do Poder Legislativo desmorone com a preservação, neste dispositivo, do instituto do 'decurso de prazo', indiscutivelmente desestabilizador da harmonia. Entre os Poderes da União." O parecer do relator Bernardo Cabral era pela rejeição dessa emenda: "A supressão alvitrada corresponderia a deixar o país sem orçamento".

A segunda questão polêmica envolveu as atribuições da Comissão Mista Parlamentar encarregada de apreciar as propostas de leis relativas ao Orçamento e sua execução. A Comissão Mista monopolizaria a tramitação legislativa caso fosse aprovada a proposta da SubO na CF: teria exclusividade para recebimento e apreciação das emendas e seu parecer só iria a plenário caso a votação fosse requerida por um terço dos membros das duas Casas do Congresso. Além disso, no Projeto da CS foram ampliadas ainda mais as funções da Comissão Mista: para exame das contas prestadas pelo Executivo e para acompanhamento e fiscalização orçamentária.

Até a fase final da Constituinte, foi muito questionada a competência dessa Comissão Mista, pois seus poderes e raio de ação poderiam ser excessivos, esvaziando a atuação das demais comissões (particularmente as específicas de cada Casa). As medidas foram atenuadas, especialmente na última votação da CS, sob o argumento básico de que transformavam os congressistas que não integrassem aquela Comissão Mista em "parlamentares de segunda linha". Assim, caiu a conclusividade dos pareceres no texto do projeto, sendo o assunto remetido para posterior decisão, no âmbito do regimento comum,²⁴ e foi explicitada que a atuação da Comissão Mista não prejudicava a das demais comissões parlamentares.²⁵

²⁴ Durante as discussões na CS (397ª Votação, *Diário da ANC*, Suplemento "C", p. 1.974-1.976), Bonifácio de Andrada suprimiu o caráter conclusivo da análise da Comissão Mista, alegando que representa "... o grave inconveniente de colocar na Constituição, em termos rígidos e claros, um mecanismo que vai resultar na discriminação entre certos senadores e deputados... Admitimos que esta técnica possa ser posta no Regimento se os deputados ou senadores assim o entenderem..." (p. 1.974). Posição contrária e derrotada era a de José Serra: "De alguma maneira, já estaremos fazendo um processo seletivo e com critérios que darão mais força à participação do Parlamento. Em 1964, no último ano de regime democrático do país, havia mais de 100 mil emendas para serem apreciadas pelo plenário. No final, no processo de negociação, o Executivo as aceitava e simplesmente não as cumpria.... Então, no fundo, aumenta-se o poder discricionário do Executivo. O que aparentemente parece dar um caráter mais democrático, na verdade aumenta a possibilidade de manipulação do Legislativo pelo Executivo..." (p. 1.974-1.975).

²⁵ Na defesa dessa mudança, observou José Jorge: "... Com essa forma de redação tirou-se a fiscalização financeira e ficará apenas a fiscalização orçamentária dentro das atribuições da Comissão Mista... A ideia é que essa Comissão... seja formada por representantes das diversas comissões setoriais que terão a atribuição de fiscalizar..." Por outro lado, Fernando Gasparian era contrário ao tratamento dispensado à Comissão Mista de Orçamentos nos Projetos com os seguintes argumentos: "Esta Comissão ficará com poderes excessivos e é a única Comissão que está inserida neste Projeto de Constituição... tirará da Câmara dos Deputados muitas das suas atribuições, tirará muito da sua possibilidade de trabalho... e fará também com que outras comissões, que não terão o nível desta, porque esta será uma Comissão Constitucional... serão de segunda classe... terão poderes ilimitados e que pairarão sobre os poderes das comissões normais que se farão fora da Constituição..." [*Diário da ANC* (21.04.88, p. 9.737-9.738)].

Uma terceira questão-chave em torno da tramitação legislativa respeita às restrições para a aprovação de emendas aos projetos de lei. Observa-se que em todas as etapas da Constituinte, antes de tudo, prevaleceu uma hierarquia entre os instrumentos, de forma que emendas às leis inferiores (Orçamento e créditos adicionais) deveriam ser compatíveis com o que dispõem as leis superiores (do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias anuais).

Quanto à apreciação do projeto de lei orçamentária e dos seus créditos, o processo constituinte caracterizou-se por alterações constantes no tocante ao alcance das emendas parlamentares. Em particular, foi muito discutida a possibilidade de o Legislativo mudar e incrementar determinadas dotações orçamentárias.

Os anteprojetos da SubO e da CF proibiam tão-somente modificações na "natureza econômica da despesa". O primeiro não condicionava a origem dos recursos, mas o da CF restringiu bastante o alcance das emendas ao exigir que as realocações fossem cobertas por recursos provenientes de operações de crédito e mudanças tributárias.²⁶

O Primeiro Substitutivo da CS restringiu o objeto das emendas aos investimentos e despesas deles decorrentes e condicionou sua aprovação à anulação de despesas da mesma natureza.

Por último, no segundo turno de votações do plenário, uma fusão de emendas dos líderes ampliou significativamente o raio de ação do Legislativo: foi suspensa a vinculação das emendas aos investimentos e aberta a possibilidade de serem emendadas quaisquer dotações orçamentárias, com a única restrição de impedir a utilização de recursos comprometidos com as despesas tidas como fixas (pessoal, serviço da dívida e transferências intergovernamentais constitucionais).

²⁶ Sobre a origem dos recursos, é curioso registrar, face aos debates que recentemente envolveram a proposta orçamentária da União para 1991, que o relator da CF, no seu substitutivo, além de não prever que emendas indicassem como fonte os futuros excessos de arrecadação, pretendia acrescentar dispositivo vedando expressamente essa prática: "... porque esses excessos, normalmente, são nominais, decorrentes do processo inflacionário. Em consequência, eles deverão, prioritariamente, ser destinados à recomposição dos valores monetários aprovados pelo Congresso."

Outros Temas

Em primeiro lugar, vale mencionar a ideia da indexação orçamentária – lembrando que a ANC funcionava em meio a um período de superinflação. No anteprojeto da CF chamou a atenção uma disposição sobre a atualização monetária automática dos Orçamentos, o que implicava profunda mudança no processo orçamentário, mas que foi rejeitada já nos trabalhos iniciais da CS.²⁷ Tratava-se de uma forma de indexação das dotações dos Orçamentos Anuais: se o excesso de arrecadação (não computado o decorrente de operações de crédito) fosse distribuído de forma proporcionalmente idêntica à composição da Lei Orçamentária, essa suplementação não dependeria de autorização legislativa.²⁸

Mudanças de alguma relevância ao longo do processo constituinte respeitam às vedações de vinculações de receitas, ao funcionamento de fundos e à cobertura de déficits da administração indireta e endividamento público.

Sobre as vinculações, a CF adotou a posição mais restritiva possível: só previa os casos da repartição constitucional de receitas tributárias, o que era justificado não apenas para referendar a rejeição do grande número de emendas apresentadas na CF, mas também para conflitar com as proposições acolhidas nas outras comissões temáticas, que estabeleciam, de formas diversas, uma série de vinculações de recursos a regiões, programas e setores.²⁹

²⁷ A polêmica em torno da indexação começou com os primeiros trabalhos da SubO. O relator, José Luiz Maia, chegou a propor que, na elaboração dos orçamentos, receitas e despesas fossem apresentadas "em valores reais". A norma, entretanto, foi remetida para posterior deliberação, por lei complementar, porque, como afirmou o constituinte no relatório final: "Concluimos, depois de sucessivas ponderações, que seria efetivamente temerário incorporar ao texto constitucional dispositivos em que a ocorrência inflacionária ganhasse foros de perenidade" (p. 4).

²⁸ No Substitutivo da CF (p. 19), o relator, primeiro, criticava a elaboração dos Orçamentos em termos reais: "a) a receita poderá ter comportamento diferente da despesa; b) alguns programas poderão ter aumento de custos além ou aquém da inflação. Por exemplo: os programas de saúde, com frequência, têm custos superiores à inflação." Em seguida, justificava a fórmula inovadora de indexação citada: "a) poderão ser recompostos, monetariamente, os programas aprovados no Orçamento pelo Poder Legislativo, sem desvirtuamento das metas; b) a autorização para abertura de crédito suplementar... restará limitada a pequenos valores para atender emergências, considerando que a variação do preço foi atendida por este parágrafo."

²⁹ O relator da CF justificou a vedação à vinculação de receita no substitutivo: "Não deverá a Constituição estabelecer percentual de vinculações (cujas propostas atuais já devem perfazer uns 140%) pelas mesmas razões mencionadas no comentário ao critério de distribuição regional. [... A Constituição deve estabelecer *princípios* e não *critérios* de alocação dos recursos.... Sem entrar no mérito desses critérios, mesmo que atualmente sejam corretos, futuramente poderão não ser.]. Em isto ocorrendo não haveria necessidade de planos e orçamentos: bastaria um sistema de computação que alocasse os recursos aos programas, na medida em que fossem sendo arrecadados" (p. 17-18).

Quando compatibilizados os anteprojetos na CS, a posição da CF foi derrotada no caso da vinculação de impostos para o ensino, na opinião de José Serra, devido à força dos parlamentares ligados àquele setor, ao apelo popular da medida e, principalmente, à ideia de que representaria um "retrocesso social" em relação ao texto constitucional então vigente, que incluía a vinculação.³⁰

A outra mudança que ocorreu em relação à vedação fixada na CF - a ressalva para prestação de garantias nas operações de crédito por antecipação da receita - foi motivada porque, sem a vinculação de impostos, essa operação simplesmente não teria como ser feita.³¹

O posicionamento restritivo da CF observou-se também no caso dos fundos públicos: sua criação foi submetida a regras gerais definidas em lei complementar. Na CS, porém, foi abrandada a restrição, de modo a exigir apenas autorização legislativa, embora posteriormente tenha sido exigida autorização prévia. Nessa fase, foi definida também uma disposição transitória prevendo a extinção dos fundos não ratificados pelo Congresso em dois anos (a emenda do "Centrão" suprimiu a obrigação de que esses fossem integrados aos Orçamentos).

O relacionamento entre as administrações direta e indireta foi objeto de outra restrição: determinou-se que a transferência de recursos fiscais para cobertura de déficits de empresas dependesse de autorização prévia e específica. A intenção do relator da CF com essa medida era dificultar o uso de recursos tributários na concessão - de forma adicional ao orçamento original - de subsídios a empresas privadas ou públicas.³²

³⁰ Vale citar análise retrospectiva feita por Serra (1989, p. 99) do processo constituinte: "Foram frustradas todas as tentativas para: a) não estabelecer essa vinculação; b) estabelecer uma periodicidade para revisar o percentual de vinculação (por exemplo, cinco anos); e c) 'descentralizar' a vinculação (por exemplo, deixando a cada Constituição estadual a responsabilidade de fixar o percentual para cada estado e seus municípios). No caso de muitos municípios (por exemplo, os turísticos), o percentual de 25% é absolutamente irreal, e seu não cumprimento, no entanto, implicará intervenção estadual, segundo a Constituição atual e a anterior. É interessante notar que os recursos do salário-educação, obrigatoriamente alocados para o ensino, não são computados como despesas para efeito do percentual constitucionalmente obrigatório."

³¹ Ver 398ª Votação, *Diário da ANC*, Suplemento "C", p. 1.977-1.979.

³² Segundo Serra (1989, p. 94): "Pela sistemática anterior, o Executivo incluía no Orçamento uma dotação mínima para determinada empresa estatal e podia realizar, ao longo do exercício orçamentário, suplementações, de forma a usufruir, inclusive, a margem autorizada na lei orçamentária. A partir da vigência da nova Constituição... a destinação adicional de recursos a uma empresa demandará uma lei específica."

Merece registro o tratamento da autonomia financeira dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como do Ministério Público. Da tradição constitucional brasileira, foi adotada, desde o início dos trabalhos, disposição obrigando o repasse periódico dos recursos financeiros: seria feito em "duodécimos", mas, em plenário, remeteu-se a decisão para lei complementar.

Inovações começaram no anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário, que determinou que as propostas orçamentárias fossem elaboradas pelos próprios Poderes e pelo Ministério Público. Na CS, primeiro, condicionou-se a elaboração da proposta ao disposto pela LDO (no primeiro momento, isso significaria a fixação de um limite para o acréscimo real das despesas) e, depois, foi definido que os limites seriam estipulados junto com os demais Poderes, estendendo ao Legislativo, ainda que de forma indireta e pouco objetiva, a aplicação da regra de autonomia.

Vale acrescentar que José Serra qualificou a questão da autonomia dos Poderes na definição das despesas próprias como um dos dois conflitos básicos não resolvidos claramente pela Constituição de 1988 (a outra questão é a do decurso de prazo).³³ Isso porque a solução encontrada - remeter a definição dos Orçamentos e da política de pessoal à LDO - esbarra na difícil operacionalização da regra que determina a elaboração dessa lei de diretrizes de forma "conjunta" entre os Três Poderes.

Por último, valem referências às definições sobre a fiscalização financeira e orçamentária, que não foram objeto de muita polêmica, prevalecendo, basicamente, a organização do texto decidida na fase das comissões temáticas.³⁴

³³ Segundo Serra (1989, p. 101): "A aspiração de muitos membros, tanto do Legislativo como do Judiciário, em busca de fixar independência entre os Poderes, era deter a autonomia completa, objetivo evidentemente utópico. Como definir montantes de investimentos ou níveis salariais, expansão de outras despesas correntes, de forma independente do Executivo? Como cobrir os inevitáveis e limitados acréscimos de despesas daí decorrentes? A obviedade da inconveniência ou a utopia não costumam ser, contudo, barreiras intransponíveis, e por muito pouco o Legislativo não impôs, no texto final, a autonomia constitucional completa para fixar salários e contratações de pessoal..."

³⁴ A exemplo dos Orçamentos, a fiscalização orçamentária foi objeto tanto do anteprojeto da CF como da Comissão de Organização dos Poderes. Na CS, prevaleceu a posição da segunda quanto à forma de colocação no texto constitucional das normas incluídas no capítulo relativo ao Poder Legislativo (Capítulo I, Título IV), ficando distanciadas e até antecipadas em relação às normas específicas dos Orçamentos (Capítulo II, Título VI). Porém, aí foi incorporada grande parte do texto sobre a matéria aprovada pela CF.

A organização da fiscalização orçamentária e financeira, em oposição às matérias anteriormente analisadas, foi marcada por normas pormenorizadas em todos os relatórios da ANC, o que refletiu o princípio de que definições e regulações deveriam ser esgotadas já no texto constitucional, não devendo constituir objeto de qualquer lei, pois, sendo assim, a fiscalização estaria sujeita ao crivo do fiscalizador (o Executivo).³⁵ Por sua vez, as mudanças empreendidas no texto constitucional visaram ao fortalecimento tanto do Poder Legislativo (que passou a indicar dois terços dos membros do Tribunal de Contas) como do próprio Tribunal de Contas (que ganhou o poder de sustar atos impugnados sem prévio pronunciamento do Executivo).³⁶

³⁵ A importância dessa orientação foi retratada por José Jorge no Relatório Final da Subcomissão do Poder Legislativo (p. 5): "A primeira das grandes alterações no texto constitucional relacionadas com o retorno das prerrogativas foi a inclusão, na competência exclusiva do Congresso - e, portanto, independentemente de sanção presidencial - do poder de fiscalizar e controlar os atos do Executivo. Até agora, essa atribuição é regulada por lei submetida à aprovação do presidente. Dessa forma, uma das mais importantes atividades de qualquer parlamento - a ação fiscalizadora - rege-se, numa situação no mínimo insólita, por normas sujeitas à anuência prévia do fiscalizado, no caso o Executivo. O texto da Carta Magna [de 1967] esconde uma distorção evidente, ainda mais notável quando se tenta pôr em prática os atos relativos à fiscalização de um poder pelo outro."

³⁶ O relator da CF justifica outras mudanças relacionadas ao Tribunal de Contas da União: "... o novo texto constitucional também inova em relação ao anterior quando... abre caminho para que os tribunais de contas se manifestem sobre o *mérito* e a *qualidade* da execução das despesas. Paralelamente... não limita, como antes, a ação dos referidos tribunais ao sistema de *controle posterior*, que significa confinar a prática da fiscalização aos fatos consumados, mas também abre a alternativa para a realização de controles prévios e concomitantes, além dos posteriores, prevendo, ainda, sanções mais efetivas..." [cf. Serra (1989, p. 97-98)].

5. Observações Finais

Esta retrospectiva dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 em torno das finanças públicas procurou recuperar o espírito ou a motivação das normas que ora se necessita regular.

O objetivo foi chamar a atenção para algumas normas que até hoje não são objeto de interpretação consensual, para aquelas decisões que foram objeto de maiores discussões e, ainda, para algumas proposições que foram rejeitadas no âmbito da ANC, mas podem ressurgir por ocasião da apreciação das leis complementares.

Recuperar a memória da ANC é um esforço para chamar a atenção para a importância da regulamentação das normas sobre finanças públicas incluídas no texto final da Carta Magna. Pode-se resumir a importância dada à matéria na época pelo fato de ter sido objeto de um capítulo específico, inovação sem precedentes na tradição constitucional brasileira e mesmo internacional. Quase todas as normas da Constituição de 1967 foram alteradas e muitas outras introduzidas. Em termos do caráter estrutural das mudanças, a reforma do orçamento, gasto e dívida foi tão ou mais profunda que a tributária, embora tenha merecido quase nenhuma menção ou destaque.

A eficácia da reforma constitucional das finanças foi frustrada basicamente porque a aplicação das novas normas dependia de regulação, especialmente através de mais de uma lei complementar, o que não foi feito em mais de 27 anos de vigência da atual Constituição. Segundo Serra (1994, p. 53-54): “É fácil compreender que a ausência dessa lei incentiva as improvisações, estimula as mudanças de regras a cada ano (ou dentro do mesmo ano) e dificulta a correta utilização dos novos instrumentos criados pela Constituição.”³⁷

³⁷ Serra (1994, p. 54) destaca que: “... A ausência da lei complementar tem seis efeitos: *a*) a inexistência de uma padronização e hierarquização rígida dos diversos instrumentos que autorizam o gasto público; *b*) a indefinição dos objetivos, diretrizes, metas e prioridades no PPA e nas LDOs, faltando também definir o significado de cada conceito; *c*) a não atualização das classificações das despesas, em especial a funcional-programática; *d*) a inexistência de prazos adequados para o processo orçamentário; *e*) a ausência de uniformidade dos orçamentos e balanços dos três níveis de governo; e *f*) a indefinição das condições para a instituição e funcionamento dos fundos.”

Diante das óbvias dificuldades impostas pela recessão em curso em 2015 para gestão das finanças públicas, o que veio a tornar uma missão quase impossível a volta de geração de superávit primário no setor público, uma boa alternativa é retomar a agenda de reformas estruturais, de modo a se procurar acenar e garantir de que será entregue no longo prazo aquilo que se não consegue no prazo mais curto. O resgate e o registro da memória das regras fiscais da Constituição de 1988 pode ajudar na preparação de propostas inseridas nessa possível ou potencial agenda de mudanças estruturais.

6. Referências Bibliográficas

AFONSO, José Roberto R. Memória da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88: as Finanças Públicas. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, vol 6, pp.-21-48.

AFONSO, José Roberto R., GIOMI, Waldemar, POLO, José Carlos. Análise da atual sistemática de orçamento e planejamento e sugestões para o seu aperfeiçoamento. In: MATTOS FILHO, Ary Oswaldo (coord.). *Reforma fiscal: coletânea de estudos técnicos - relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal*. São Paulo: Editora Dórea Books and Art, 1993, v. II, p. 693-719.

_____. A legislação complementar sobre finanças públicas e orçamentos – subsídios e sugestões para sua elaboração. *Cadernos de Economia*, Brasília, Ipea, n. 8, abr. 1992.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Diário da ANC)*. Brasília, 1987/88, diversos números.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *Constituições do Brasil*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

BRASIL. *Constituições do Brasil e Constituições Estrangeiras*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987, 3v.

GIOMI, Waldemar. *O orçamento público no Brasil*. São Paulo, nov. 1989, mimeo.

MENDES, MARCOS. INCENTIVOS ELEITORAIS E DESEQUILÍBRIO FISCAL DE ESTADOS E MUNICÍPIOS. SÃO PAULO: INSTITUTO FERNAND BRAUDEL DE ECONOMIA MUNDIAL, 1999, Mimeo.

PATURY, Luis Romero. Lei complementar sobre finanças públicas e sobre sistema financeiro. *Cadernos de Economia*, Brasília, Ipea, n. 7, abr. 1992.

SERRA, José. A Constituição e o gasto público. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, Ipea, n. 1, p. 93-106, jun. 1989.

_____. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo: Atual Editora, 1994.

TAVARES, Martus, MANOEL, Álvaro, AFONSO, José Roberto. Uma proposta para um novo regime fiscal no Brasil: o da responsabilidade fiscal. In: *Anais do IX Seminário Regional de Política Fiscal*. Brasília: Cepal/FMI/Bird/BID, jan. 1999, p. C-205-230.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 3ª edição atualizada e ampliada; Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1996.



www.fgv.br/ibre

Rio de Janeiro
Rua Barão de Itambi, 60
22231-000 - Rio de Janeiro – RJ

São Paulo
Av. Paulista, 548 - 6º andar
01310-000 - São Paulo – SP