

JOSÉ MAURICIO CONTI
FERNANDO FACURY SCAFF

Coordenação

ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DIREITO FINANCEIRO

Adilson Abreu Dallari • Alexsandra Katia Dallaverde • Alessandro Octaviani • Ana Carla Bliacheriene • André Castro Carvalho • Andressa Guimarães Torquato Fernandes Rêgo • Bruno Mitsuo Nagata • Carlos Otávio Ferreira de Almeida • Celso de Barros Correia Neto • Cesar Augusto Seijas de Andrade • César de Moraes Sabbag • Cleucio Santos Nunes • Cristiane Coelho • Eliana Franco Neme • Emerson Cesar da Silva Gomes • Eurípedes Gomes Faim Filho • Fabrício Motta • Fernando Facury Scaff • Flávio Rubinstein • Flavio Tudisco • Francisco Cañal • Francisco Sérgio Silva Rocha • Franselmo Araújo Costa • Gabriel Loretto Lochagin • Guilherme Bueno de Camargo • Guilherme Jardim Jurksaitis • Helio Martins Tollini • Horacio Guillermo Corti • Izaías José de Santana • James Giacomoni • João Ricardo Catarino • José Augusto Moreira de Carvalho • José Mauricio Conti • José Roberto R. Afonso • Kiyoshi Harada • Kleber Luiz Zanchim • Luciano Ferraz • Luís Felipe Valerim Pinheiro • Luiz Alberto David Araujo • Marcelo Guerra Martins • Márcio Ferro Catapani • Marco Antonio Hatem Beneton • Marcos Nóbrega • Maria de Fátima Ribeiro • Maria Elisa Cesar Novais • Maurício Barros • Moacir Marques da Silva • Nazaré da Costa Cabral • Raquel Cavalcanti Ramos Machado • Renato Jorge Brown Ribeiro • Rodrigo Oliveira de Faria • Sandoval Alves da Silva • Sérgio Assoni Filho • Ursula Dias Peres • Valmor Slomski • Vasco Valdez • Wallace Paiva Martins Junior

A UNIFICAÇÃO DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

GABRIEL LORETTO LOCHAGIN

Mestrando em Direito Econômico-Financeiro pela Universidade de São Paulo – USP. Bacharel em Direito pela USP. Advogado em São Paulo.

RESUMO: Este trabalho analisa a multiplicidade orçamentária que existiu no Brasil até a década de 80 com o objetivo de recuperar o debate de que resultou a unificação dos orçamentos públicos pela Constituição de 1988. Para isso, expõe-se a doutrina do princípio da unidade orçamentária e analisam-se problemas concretos decorrentes do financiamento paralelo do gasto público.

PALAVRAS-CHAVE: Unidade orçamentária – “Orçamento monetário” – Orçamento das empresas estatais – Orçamentos paralelos.

ABSTRACT: This paper analyzes the manifold budgets that existed in Brazil until the 1980's, aiming to recover the debate from which the unification of government budgets by the 1988 Constitution arose as a result. Thus, the doctrine of budgetary unity is exposed and some concrete problems brought about by parallel funding of public expenditure are analyzed.

KEYWORDS: Budgetary unity – “Monetary budget” – Budgets of public corporations – Parallel budgets.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Breve panorama: reformas institucionais antes da “década perdida” – 3. A multiplicidade orçamentária – 4. O princípio da unidade orçamentária como uma construção constitucional – 5. Conclusão – 6. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A regulação jurídica dos orçamentos públicos no Brasil enfrentou uma dificuldade constante decorrente de uma situação bastante concreta: a artificialidade daquele instrumento de governo em face de uma realidade econômica confusa e desorganizada, se é para dizer o menos. Apenas para citar exemplos recentes deste drama: a inflação galopante e a falta de controle sobre aspectos fundamentais da economia nacional, tais como o endividamento público, e, sob o aspecto político, mas imbricado com o anterior, a concentração de poderes no Executivo durante o período autoritário, que retirava do Congresso Nacional e da sociedade qualquer possibilidade de controle substancial da atividade financeira do Estado. O país via-se apanhado por um conjunto de fatos que inviabilizavam fosse o orçamento algo de confiável e concreto. O modelo institucional vigente ora favorecia tal descontrole, ora se prostrava diante de uma situação fática incontrolável pelas formas jurídicas.

Um dos sinais mais claros deste descontrole e que respondia por boa parte de suas causas, era a multiplicidade de orçamentos públicos. Tratava-se de uma situação anômala diante dos princípios clássicos comumente relacionados à matéria, mas que caracterizou a prática orçamentária das décadas de 1970 e 1980.

Este trabalho se propõe a retomar esta discussão tendo em vista as consequências jurídicas operadas pelo art. 165, § 5.º, da CF/1988, que incorporou o orçamento das empresas estatais e da seguridade social ao orçamento anual. O conteúdo deste dispositivo visa a disciplinar a lei orçamentária anual, organizando-a em orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas estatais e orçamento da seguridade social, mas suas implicações vão muito além de tão somente conferir método e ordem à apresentação do orçamento anual. A discussão é relevante e não se restringe a meramente registrar os antecedentes históricos e econômicos que justificaram a confecção deste dispositivo na forma como ele se encontra, por obra do constituinte de 1988, mas também se mostra atual diante de novos desafios de organização das contas públicas que se apresentam com relação a instituições de crescente importância para os investimentos públicos, tais como as agências oficiais de fomento.

O trabalho investigará, desta forma, a preocupação do constituinte originário em reunir, num documento único, a pluralidade orçamentária que tanto prejuízo trouxera à ordem econômica nacional, como reflexo do completo descontrole das contas públicas. E por documento único, como se verá, deve-se entender um documento confiável e verificável, isto é, com grau razoável de credibilidade. A partir destas considerações, é necessário observar a juridicização do princípio da unidade orçamentária na Constituição Federal e suas implicações para outros princípios, tais como a transparência e o equilíbrio orçamentário, tendo em vista que como pano de fundo da unificação dos orçamentos está o controle do déficit público, antes operado por meio do labirinto de relações que se estabeleciam entre as políticas monetária e fiscal. E, em vista do direito constitucional financeiro posto,

pretende-se extrair do sentido do art. 165, § 5.º, da CF, consequências úteis para a análise de dificuldades ainda hoje presentes em orçamentos paralelos de entidades da Administração Indireta responsáveis pelo fomento da atividade econômica e do desenvolvimento.

2. BREVE PANORAMA: REFORMAS INSTITUCIONAIS ANTES DA "DÉCADA PERDIDA"

A redução do crescimento do PIB brasileiro na década de 1980 batizou este período com o termo que vai entre aspas no título deste capítulo. À estagnação se some o notório processo (hiper)inflacionário para que fique plenamente justificado o apelido. Costuma-se associar o elevado déficit público como causa da inflação da época; embora suas raízes possam também ser situadas em outros fatores institucionais das duas décadas anteriores. As décadas de 1960 e 1970, tantas vezes associadas a um favorável tempo de elevado crescimento, plantaram instituições jurídicas que estão diretamente relacionadas ao sistema orçamentário do período e às necessidades de sua reestruturação na década de 1980, desempenhando a Constituição Federal um importante papel neste processo. Foi assim que, conforme a análise de Rezende,¹ sob a liderança do Estado:

"(...) a crise de 1961-1963 foi enfrentada a partir de um abrangente programa de reformas que lançou as bases para a sustentação de uma estratégia de crescimento voltada para a rápida expansão do produto interno e a integração do mercado nacional".

O período militar instalado após 1964 (desnecessário dizer: centralizador), lançou, em novembro daquele ano, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) para, como descreve Resende,² retomar o desenvolvimento econômico interrompido nos dois anos imediatamente anteriores. A partir deste plano, introduziu-se a ideia de que reformas estruturais eram necessárias para modernizar as instituições vigentes. O PAEG trazia como um de seus objetivos centrais a redução do déficit fiscal, ao mesmo tempo em que pretendia reduzir o crescimento das taxas de inflação. Ocorre que o financiamento não inflacionário do déficit era largamente impossibilitado por empecilhos jurídicos, tais como a proibição, pelo Dec. 22.626, de 07.04.1933 (a Lei de Usura), de operações financeiras com juros superiores a 12% ao ano e de cláusulas contratuais que previssessem correção monetária.³ Um conjunto de reformas passou, então, a ser implementado.

-
1. REZENDE, Fernando. Estado e desenvolvimento na década de 90: desafios de reforma institucional. *Revista de Economia Política*. vol. 12. n. 4. p. 38. out.-dez. 1992.
 2. Cf. RESENDE, André Lara. A política brasileira de estabilização 1963-1968. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. vol. 12 n. 3. dez. 1982.
 3. GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 84-85.

Criaram-se, por meio da Lei 4.357/1964, as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), que significaram a introdução da correção monetária no país. Isto permitiu, na prática, contornar a proibição de juros nominais máximos de 12% e viabilizou a criação de um mercado para os títulos públicos. Se de um lado, porém, novas possibilidades de financiamento da dívida facilitavam o controle da inflação, também se abriu caminho para o elevado crescimento do endividamento.⁴

Rezende e Dain⁵ apontam a indiscriminada proposta de descentralização administrativa trazida pela Reforma de 1967 como um dos fatores que contribuíram para a transferência de parcela considerável das contas fiscais (isto é, obtidas por meio da tributação), para outros orçamentos – o orçamento monetário e o das estatais, dos quais posteriormente se tratará. Conforme o argumento apresentado pelos economistas citados, a descentralização foi acompanhada da diversificação das formas de financiamento das políticas governamentais, fazendo com que os gastos do governo se expandissem além da carga tributária. Uma das formas de suprir o governo com recursos foi a expansão da dívida pública, a qual, argumentava-se, serviria para sanear as contas fiscais. A criação das ORTNs teve esta finalidade. Não tardou, porém, para que a dívida passasse a ser um instrumento de política monetária e começasse a desempenhar o papel de fonte essencial de financiamento das atividades do setor público.

As implicações orçamentárias do que foi relatado são evidentes, mostrando que parte dos recursos públicos operava suas finalidades de forma paralela ao orçamento fiscal. Senão, como seria possível explicar, a partir de dados empíricos do período,⁶ que a inexistência de déficits fiscais desde 1973 tenha sido acompanhada de um crescimento exponencial da dívida do governo?

Para maior esclarecimento a respeito da multiplicidade orçamentária a que se faz referência, é preciso, entretanto, tratar de dois fatores fundamentais para a situação de descontrole das contas do governo: a conta-movimento do Banco do Brasil e a LC 12/1971.

Além do PAEG e da correção monetária, de grande importância foi a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil (BC), em substituição à Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), por meio da Lei 4.595, de 31.12.1964. De maneira sucinta, ao CMN cabia formular a política monetária e ao BC executá-la e fiscalizar as decisões tomadas pelo CMN. A reforma bancária, porém, enfrentou inicialmente o desafio de falta de estrutura do BC, fa-

4. Idem, p. 86.

5. REZENDE, Fernando; DAIN, Sulamis. Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. vol. 15. n. 2. p. 308. ago. 1985.

6. Cf. LONGO, Carlos A. Em defesa de um imposto de renda abrangente. *Estudos econômicos*. São Paulo, 1984; FGV. *Conjuntura Econômica*. vol. 39. n. 2. Rio de Janeiro, fev.1985.

zendo com que o Banco do Brasil (BB) continuasse a funcionar como uma espécie de autoridade monetária complementar.

Era competência do BC executar as funções típicas de autoridade monetária, tais como emitir moeda e fiscalizar as instituições financeiras. Aquele sistema inicialmente pensado, porém, sofreu desvios em seu caminho. A duplicidade da autoridade monetária, exercida pelo BC e pelo BB, visava a responder a uma necessidade circunstancial. A existência da conta-movimento do BB significou, entretanto, a perda de controle da política monetária e o abandono de suas funções convencionais.

A conta-movimento representou a existência concomitante de duas autoridades monetárias. Aberta em 29 de março de 1965, ela significava, a princípio, “o simples registro dos pagamentos e recebimentos realizados pelo BB por conta dos serviços que trocasse com o recém-criado BC”.⁷ Isto queria dizer que, diariamente, o BB creditava-se ou debitava-se por meio de tal conta, que deveria ser liquidada semanalmente. Na prática, esta exigência de liquidação foi abandonada e a conta-movimento tomou por significado a possibilidade ampla e irrestrita do BB cobrir seus financiamentos, utilizando-se abundantemente deste que passou a ser, efetivamente, um “direito de saque” contra o BC. De 1965 a 1985, a conta-movimento representou uma inesgotável fonte de dinheiro para que os empréstimos e financiamentos definidos pelo governo, mesmo que a descoberto, fossem supridos. E tudo isso fora do Orçamento Geral da União (OGU). A conta-movimento tinha os efeitos da emissão de moeda, com isso financiando diversas despesas em contrariedade à Constituição então vigente, que previa, no art. 62, o princípio da unidade orçamentária (como, ademais, a atual o faz), segundo o qual o orçamento deve compreender todas as despesas e receitas relativas aos órgãos e fundos da Administração Direta e Indireta.

Instalado este elemento de descontrole chamado conta-movimento, outra inovação contribuiu para o caos das contas nacionais nas décadas posteriores e para a multiplicidade orçamentária ao depois instalada. Trata-se da LC 12/1971, que significou, dadas as práticas governamentais de financiar o setor público no Brasil, mormente a partir de operações com a dívida, a perda de poderes do Congresso para legislar sobre matéria financeira.

O art. 69 da Constituição de 1967/1969 previa que “as operações de resgate e de colocação de títulos do Tesouro Nacional, relativas à amortização de empréstimos internos, não atendidas pelo orçamento anual, serão reguladas em lei complementar”. Este dispositivo não foi regulamentado até 1971, quando foi editada a LC 12, que dispunha sobre a dívida pública. Neste ínterim, a matéria foi disciplinada por decretos-lei, os quais, como de praxe no período, concentravam o poder legislativo no Executivo. A referida lei foi um dos pontos centrais deste processo de concentração de poderes financeiros.

7. GIAMBIAGI, Fábio; ALEM, Ana Cláudia. Op. cit., p. 89.

Uma rápida leitura do art. 1.º desta lei mostra a que ela veio. Dispunha ele que:

“(…) as operações de crédito referentes à colocação e resgate de títulos do Tesouro Nacional, decorrentes do giro da dívida pública interna, poderão ser realizadas *independentemente de estimativa e fixação das respectivas receitas e despesas no orçamento anual*, ressalvado o disposto no § 2.º deste artigo”. (g.n.)

Sem que houvesse qualquer previsão no OGU, portanto, as operações com títulos do Tesouro Nacional, decorrentes do giro da dívida pública interna, poderiam ser realizadas a critério do CMN. Não é de se menosprezar o volume representado por tais operações de giro: em 1978, por exemplo, do montante de recursos obtidos por meio de operações da dívida pública, apenas 3,4% foram mandados para o Tesouro. Todo o restante (96,61%) teve a finalidade de dar suporte ao giro da dívida.⁸ A Lei Complementar, conferindo ao BC o poder de emitir títulos, também lhe conferia o de gerar receita,⁹ com significativa flexibilidade quanto aos limites para a expansão da dívida.

Contando com tamanhos poderes para administrar a dívida pública, o BC se encarregava das operações relativas a ela, com a competência de editar normas regulamentares e de propor alterações na legislação pertinente. Desta forma:

“(…) o BC passava a realizar emissão primária de títulos não só para atender ao giro da dívida ou para fins de política monetária – na neutralização dos efeitos expansionistas das operações cambiais, por exemplo –, mas também para arcar com os repasses de recursos para os programas de fomento e para as demais operações conduzidas pelas autoridades monetárias por conta e ordem do Tesouro Nacional”.¹⁰

Interessante notar que a LC 12/1971, além de profundas implicações na política monetária, também teve impacto na política num sentido mais amplo. A concentração de poderes orçamentários no Poder Executivo colocou-o na posição de alvo de grupos de pressão para liberação de verbas não previstas no orçamento. E como tais recursos não estavam orçados – portanto não eram apreciados pelo Congresso –, ficavam invisíveis perante a opinião pública e seus representantes. Não sendo expostos, tornaram-se uma fonte bastante conveniente para atender a interesses muito localizados e setoriais.¹¹ De fato, todas as manobras contábeis citadas, conjugadas à falta de transparência decorrente da concentração do Poder, tornaram visível:

8. FERREIRA, E. F. *Administração da dívida pública e a política monetária no Brasil. Política monetária e dívida pública*. Rio de Janeiro: IBMEC, 1974.

9. REZENDE, Fernando; DAM, Sulamis. Op. cit., p. 310.

10. GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Op. cit., p. 91.

11. Idem, *ibidem*.

"(...) o processo 'congenito' de assalto corporativista e patrimonial ao Estado (...), caracterizado por subsídios para resolver situações setoriais, concessão pelos bancos estatais de empréstimos a juros especiais para 'salvar' empresas e avais concedidos para operações financeiras privadas. Longe de equacionar soluções, novos empréstimos e novos avais foram concedidos".¹²

Estas operações não ficavam contidas no OGU, mas algumas eram previstas em outra engenhosidade financeira nacional: o orçamento monetário. Esta peça compunha uma entre outras daquelas que formavam a constelação orçamentária do País no período, ocupando, junto com o orçamento das estatais, um lugar de destaque. O texto passará a descrever a organização dos múltiplos orçamentos públicos do Brasil no período aqui considerado, dedicando-se, em seguida, a mostrar o significado do art. 165, § 5.º, da Constituição, que representa uma relevante mudança institucional no contexto da busca da unidade orçamentária.

3. A MULTIPLICIDADE ORÇAMENTÁRIA

Já se mencionou, anteriormente, o esforço assumido pelo Estado brasileiro, nas décadas de 1960 e 1970, em torno de uma proposta de desenvolvimento. A Reforma Administrativa de 1967, com as diversas instituições jurídicas então criadas (por exemplo, o Dec.-lei 200/1967), mostra o crescimento da atividade estatal a partir da disciplina de entidades da Administração Indireta, tais como as empresas estatais, por meio das quais o Estado não só cumpre sua função de prestar serviços públicos, mas também exerce atividade econômica. Ainda, o Dec.-lei 200 transferiu a produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consolidando uma racionalidade em que se vislumbra a descentralização administrativa e orçamentária destas entidades,¹³ impondo desafios de novas compreensões ao clássico princípio da unidade do orçamento. Em consequência destas mudanças que denotam o crescimento do Estado, também se pode observar o expressivo aumento dos gastos públicos, o que impõe maiores dificuldades para a administração das finanças nacionais.¹⁴

Aumento das despesas, de um lado, e a diversificação de sua natureza, de outro, dão conta da complexidade que assumiu a matéria. Neste contexto, o cenário orçamentário caótico do País era um fator que dificultava ainda mais a compreensão do funcionamento da economia do setor público do país. A reorganização

12. GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Pauliceia, 1994. p. 127.

13. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. ano 47. vol. 120. n. 1. p. 7. jan.-abr. 1996.

14. DOELLINGER, Carlos von. Estatização, déficit público e suas implicações. In: CASTRO, Paulo Rabello de (ed.). *A crise do bom patrão*. Rio de Janeiro: CEDES/APEC, 1983. cap. 4.

das finanças públicas enfrentava, ademais, percalços políticos, já que tantas vezes convinha mais “contar com as maleabilidades que o sistema vigente propiciava, do que institucionalizar regras que tolhessem a liberdade de atuar das autoridades monetárias do Governo”.¹⁵ Usou-se largamente de orçamentos paralelos e outros gastos não previstos no orçamento geral da União para financiar o projeto econômico de desenvolvimento nacional, ignorando-se o desarranjo das contas públicas.

As finanças públicas do País eram então regidas, a partir das reformas empreendidas depois da década de 1960, por diversos orçamentos. Além do OGU, havia o orçamento das empresas estatais, o orçamento monetário e a conta da dívida. Não é possível dizer que houvesse adequada discriminação dos gastos que deveriam pertencer a cada orçamento, em razão da diversidade de sua natureza; todos estes orçamentos acabaram servindo a financiar gastos de natureza fiscal – gastos que, como já visto anteriormente, eram cobertos não só pela arrecadação, mas também por malabarismos e engenhosidades financeiras que geravam receitas, por exemplo, por meio de operações com a dívida.

De acordo com o art. 62 da Constituição de 1967/1969, o orçamento anual compreenderia “obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta”.¹⁶ Abriam-se, porém, algumas exceções. Na segunda parte do art. 62, excluía-se da necessidade de previsão orçamentária os recursos de entidades que não recebessem transferências e subvenções à conta do orçamento. O § 1.º deste artigo, ainda, relativizava a abrangência do seu *caput* ao dispor que “a inclusão, no orçamento anual, da despesa e da receita dos órgãos da administração indireta será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão legal dos seus recursos”, o que só veio a reforçar a especificidade da gestão de recursos pelas estatais e outros entes descentralizados.

No interior desta moldura constitucional proliferaram várias espécies de orçamentos. O OGU englobava os gastos tipicamente de manutenção do governo e receitas fiscais, sendo o único efetivamente deliberado pelo Congresso. Todas as outras espécies de orçamento dependiam da vontade de um único poder para sua aprovação, o Executivo. Entretanto, ampliando-se a participação do Estado na

15. GOUVEIA, Gilda Portugal. Op. cit., p. 126.

16. Não deixa de ser estranho notar o uso da expressão “obrigatoriamente” neste artigo. Acaso haveria norma constitucional de cumprimento facultativo? Mas sendo a linguagem do legislador uma linguagem retórica, que admite, portanto, reiterações e ênfases, é de se especular a razão pela qual se viu o constituinte de então compelido a fazer uso do citado advérbio, como que a dirimir qualquer dúvida sobre a necessária observância do princípio da unidade orçamentária. Como já se especulou na introdução a este texto, porém, o direito orçamentário habituou-se a ver a vinculatividade dos seus comandos reprimida pela realidade da prática governamental.

atividade econômica, notadamente por meio de empresas estatais, e financiando ele suas atividades de maneiras abundantemente heterodoxas, o OGU perdeu sua importância relativa.¹⁷

O orçamento das empresas estatais não existiu, como um documento que consolidasse os gastos, até 1979, com a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), pelo Dec. 84.128, de 29.10.1979. Nem mesmo o governo tinha, até então, a informação precisa do total de suas empresas estatais.¹⁸ Por empresa estatal deve-se entender, de acordo com o que dispunha o art. 1.º deste decreto, não apenas as empresas públicas e sociedades de economia mista e suas subsidiárias, mas também autarquias, fundações e “órgãos autônomos da Administração Direta” (inc. III). Sua abrangência era, portanto, ampla, podendo-se acompanhar Rezende na sua conclusão de que “o chamado Orçamento SEST é uma peça extremamente heterogênea do ponto de vista da natureza das instituições envolvidas”.¹⁹ Neste orçamento incluíam-se mesmo autarquias cuja função era arrecadar e administrar recursos destinados à Seguridade Social (por exemplo, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), que se compunha de órgãos responsáveis pela gestão da seguridade no país, tais como o Inamps e o INPS). Antes que viesse tal decreto, a gestão financeira e orçamentária destas entidades era feita de maneira autônoma, sem a previsão num orçamento comum. Não se incluindo tais gastos no OGU, estava-se diante de gastos pouco transparentes e controláveis.

De outra parte, o “orçamento monetário” tratou-se de um arranjo institucional bastante peculiar ao Brasil e que, em razão do entrelaçamento entre Tesouro, Banco Central e Banco do Brasil, era um orçamento crucial.²⁰ Uma relação tantas vezes “anárquica”.²¹ Referia-se aos dispêndios e recursos a cargo das autoridades monetárias, nele registrando-se gastos com subsídios, fundos e programas administrados pelo BC, além de linhas de crédito a diversos setores e contas cambiais. Conforme já foi mencionado quando se tratou da LC 12/1971 a respeito da permeabilidade entre as políticas monetária e da dívida pública e a política fiscal, o governo escusava-se de remeter à apreciação do Congresso diversos gastos, aprovados por ato unilateral do Poder Executivo em orçamentos paralelos e autônomos. Bastava que o Tesouro previsse determinada despesa naquele orçamento para que o Banco Central aportasse recursos a cobri-la. Tais recursos eram obtidos pelo BC por meio da

17. Cf. DAIN, Sulamis. *Empresa estatal e capitalismo contemporâneo*. Campinas: Unicamp, 1986. Nesta tese de doutorado, o autor analisa a importância das empresas estatais no processo de desenvolvimento brasileiro.

18. GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Op. cit., p. 93.

19. REZENDE, Fernando; DAIN, Sulamis. Op. cit., p. 312.

20. CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Unesp, IE - Unicamp, 2002. p. 97-98.

21. GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Op. cit., p. 95.

colocação de títulos públicos, repassados pela via da conta-movimento.²² O orçamento monetário vai acima entre aspas porque não representava propriamente um orçamento. Além disso, sendo que grande parte do financiamento dos dispêndios nele previstos era feita por meio de mecanismos que, na prática, representavam emissão de moeda (tais como a conta-movimento), era um potente instrumento de promoção da inflação.

Além do orçamento das estatais e do orçamento monetário, também existia a conta da dívida, “que englobava as receitas com a emissão de títulos do governo e as despesas com resgates, pagamentos de correção monetária, juros e comissões”,²³ surgindo em razão do grande volume com as operações de giro da dívida pública.

O cenário era de confusão. As finanças públicas, reguladas por distintos orçamentos, viam-se impedidas de algum tipo de planejamento e controle. Isto porque os distintos orçamentos submetiam-se a autoridades distintas para sua aprovação; tinham vigência por períodos não coincidentes; e não se submetiam a parâmetros uniformes de contabilidade. A extrema criatividade financeira do período soube usar-se do caos em benefício próprio: a descrição acima feita denota as inúmeras possibilidades de utilizar os orçamentos como peças de um grande jogo político em que a disputa pelo dinheiro público é parte fundamental na dinâmica do poder. O poder orçamentário representa significativo poder político, sendo que sua concentração indicava a possibilidade de satisfação de interesses pouco tocados pela nota do interesse público, sem qualquer prestação de contas que, num Estado Democrático, o gestor dos dinheiros públicos rende à sociedade.

Mas é preciso explorar o assunto mais a fundo, agora sob o ângulo da doutrina do direito financeiro, para que se possa fazer uma leitura adequada de como a Constituição consolidou a unificação dos orçamentos públicos. Esta análise requer a pesquisa do significado do princípio da unidade orçamentária e suas diversas justificativas e implicações. Afinal, de que tipo de unidade se está falando?

4. O PRINCÍPIO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA COMO UMA CONSTRUÇÃO CONSTITUCIONAL

Este artigo proporá, neste tópico, uma interpretação jurídica para o princípio da unidade orçamentária, levando em conta a situação fática acima feita de modo a dela extrair uma inequívoca adoção do referido princípio pela Constituição de 1988 em razão das alterações normativas por ela acolhidas.

22. NAKANO, Yoshiaki. Entrevista. In: MANTEGA, Guido; REGO, José Márcio. *Conversas com economistas brasileiros II*. São Paulo: 34 Editora, 1999. p. 268.

23. GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Op. cit.

É bastante comum que a doutrina pátria se refira ao princípio da unidade orçamentária como a previsão de todas as receitas e despesas num único documento.²⁴ Sob este ponto de vista, trata-se de um princípio formal, de organização dos orçamentos públicos, pois se tem a continência das entradas e saídas num único documento como um critério determinante de organização dos orçamentos públicos. É cediço, também, que o art. 165, § 5.º, da CF alberga este princípio, ao dispor que a lei orçamentária anual compreenderá os orçamentos fiscal, de investimento das estatais em que a União detenha a maioria do capital com direito a voto e da seguridade social. O orçamento fiscal deverá abranger os Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades, tanto da Administração Direta como Indireta, e o orçamento das estatais e da seguridade social, respectivamente, conterão todos os recursos e dispêndios de cada uma das entidades e órgãos por eles abrangidos.

O princípio da unidade tem um significado, porém, muito relevante, tendo em vista, anteriormente, as inúmeras perturbações que a multiplicidade orçamentária provocou no país. Não se trata de exclusividade brasileira o problema de haver orçamentos paralelos, com consequências econômicas e políticas com traços semelhantes. A ponto de ser possível firmar algumas premissas comuns para seu conteúdo.

A fundamentação do princípio aqui envolvido gira em torno, pois, de argumentos técnicos e políticos. Pode-se sistematizá-la de forma a considerar que a unidade: (a) permite apreciar facilmente se o orçamento está equilibrado; (b) dificulta a realização de manobras, como a simulação econômica ou a ocultação de gastos; (c) torna possível conhecer a magnitude do orçamento; (d) evita complicações ou obscuridades; (e) facilita o controle parlamentar que se veria dificultado com contas fracionadas, ao mesmo tempo em que possibilita a comparação do grau de utilidade dos gastos ao enunciá-los de forma integral.²⁵

A unidade orçamentária coloca-se como um corolário do equilíbrio, porque se torna possível verificá-lo. Numa situação de multiplicidade, é fácil que haja um orçamento equilibrado, levado à apreciação da autoridade orçamentária, havendo, entretanto, um ou mais orçamentos paralelos que não se equilibrem, operando com recursos de empréstimos ou de artifícios financeiros. Esta hipótese não é, infelizmente, meramente teórica, e o Brasil a vivenciou em todos os seus significados, como se expôs nos tópicos anteriores.

24. Cf. CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1998. p. 86; TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. vol. 5, p. 333. Embora o autor utilize denominação distinta – fala, como também outros autores, em princípio da universalidade –, para referir-se à mesma noção. OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 2006. p. 327.

25. FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1977. vol. 1, p. 163-164.

Mas apesar da originalidade dos artifícios aqui produzidos, o caso é bem conhecido pela teoria e prática internacionais. Na França, o sistema de orçamentos múltiplos teve por efeito que, no período de 1919 a 1923, o país:

“(...) gastava cinquenta bilhões por ano, enquanto que disso não se contabilizava mais que a vigésima parte somente, e isso sem que fossem prestadas contas ao público; porque o público, pouco familiarizado naturalmente com a astúcia dos políticos, não se preocupava a não ser com as cifras do orçamento dito ordinário; e a imprensa se protegia, em geral, de perturbar a quietude do público ao lhe revelar que estas cifras não significavam nada, que o que somente importava era a soma dos montantes dos diferentes orçamentos do Estado”.²⁶

Esta justificativa técnica para o princípio da unidade é igualmente aventada por Bouvier et al., para quem os orçamentos extraordinários, além de não se submetem à mesma exposição, tendem a acumular despesas que nada têm de extraordinárias, camuflando assim o déficit.²⁷ Esta é uma tentação permanente.

Ao lado deste motivo, e diretamente influenciada por ele, há uma fundamentação política para a unidade, relacionada à ideia do orçamento como um instrumento de equilíbrio político entre os Poderes Executivo e Legislativo. Se a autoridade monetária não recebe todas as despesas para apreciar, ao inconveniente financeiro soma-se outro, relativo ao orçamento ficar fora do controle daqueles que são eleitos para fazer as escolhas públicas e fiscalizar sua execução. Ademais, um orçamento unificado não induz o parlamentar a erro, sendo isso fundamental, então, para os princípios de clareza e sinceridade orçamentárias.

Mas é no contexto de ampliação da atividade do Estado que a unidade se torna um tema mais controverso. Assim, firmou-se a respeito do tema uma linha de análise segundo a qual o Estado persegue fins econômico-sociais e empreende atividades industriais por meio de diversas entidades criadas para tal fim, com personalidade jurídica própria, e com isso vê-se inviabilizada a noção de um orçamento absolutamente uniforme e homogêneo.

Os créditos orçamentários não guardam plena identidade substancial entre si, tendo naturezas diversas. Uma despesa corrente destinada ao pagamento de funcionários que prestam serviços públicos tipicamente estatais é diferente do dispêndio estatal realizado com o fim de promover determinada atividade comercial por meio de uma empresa pública. Seria suprimir as possibilidades de sucesso deste tipo de intervenção do Estado na economia se fosse feita a tentativa artificial de equiparar as duas situações num orçamento, de modo que o capital estatal para financiar uma empresa pudesse ser, por exemplo, deslocado para o pagamento de pessoal da

26. LAFERRIÈRE, Julian; WALINE, Marcel. *Traité élémentaire de science et de législation financières*. Paris: LGDJ, 1952. p. 46, tradução livre.

27. BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*. 7. ed. Paris: LGDJ, 2004. p. 255.

Administração Direta, ou se ficasse sob a ameaça constante de que esta espécie de trespasse pudesse ocorrer a qualquer tempo.

Neste sentido, contrários à adoção de um princípio da unidade que significasse um único e absoluto documento orçamentário, Rezende e Dain, defendendo a autonomia orçamentária de cada uma das empresas estatais, posicionam-se no sentido de que:

“Aplicar os mesmos instrumentos de controle sobre um universo diferenciado significa restringir indiferentemente uma função social e uma função econômica. O resultado de uma ação uniforme sobre um universo distinto é assimétrico. Como os gastos sociais são financiados, em sua maioria, por contribuições incidentes sobre a folha de salários, eles sofrem uma queda muito mais acentuada em momentos de recessão do que os gastos em infraestrutura econômica financiados com recursos provenientes da receita orçamentária da União”.²⁸

Da mesma forma, já autores clássicos do direito financeiro trazem argumento semelhante ao debate. Podem-se sistematizar tais argumentos da seguinte forma: (a) é necessário que despesas que o Estado realiza com caráter de atividade econômica *stricto sensu* sejam previstas em orçamentos próprios, pois do contrário é impossível gerir um negócio econômico em que recursos produtivos se misturem com outros não produtivos; e (b) sendo os créditos heterogêneos (considere-se a distinção entre despesas correntes e de capital, por exemplo), eles não podem ser somados senão de uma maneira puramente formal – os cálculos para averiguar o equilíbrio orçamentário ficariam, então, prejudicados, já que se estaria englobando numa mesma unidade totalizante recursos de natureza e função significativamente diversas.²⁹

Isto sem violar a regra da unidade orçamentária, afirmam Trotabas e Cotteret, porque a tendência à autonomia de certos serviços se justifica por sua personalidade jurídica própria.³⁰ Com estas premissas, a própria redefinição do princípio chega a ser proposta, significando ele “que o orçamento do Estado deve englobar todas as atividades financeiras que o Estado não escolha efetuar pela via de gestões autônomas”.³¹

É necessário fazer um esforço de sistematização destas diversas concepções sobre o princípio da unidade para compreender aquele que se encontra atualmente constitucionalizado no Brasil. Para tanto, é um critério útil de análise aquele que aponta a distinção entre desmembramentos reais e aparentes.³²

28. REZENDE, Fernando; DAIN, Sulamis. Op. cit., p. 313.

29. Cf. LAFERRIÈRE, Julian; WALINE, Marcel. Op. cit., p. 48-70.

30. TROTABAS, Louis; COTTERET, Jean-Marie. *Droit budgétaire et comptabilité publique*. 5. ed. Paris: Dalloz, 1995. p. 56-59.

31. BOUVIER, Michel; ESCLISSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. Op. cit., p. 256.

32. Idem, p. 244.

O desmembramento real dos orçamentos ocorre como uma verdadeira exceção ao princípio da unidade orçamentária. Em razão da multiplicação do tamanho do Estado, o orçamento para, neste caso, de refletir exatamente toda sua vida financeira. Ocorre uma “desorçamentação” de despesas. Isto pode se passar tanto por meio de orçamentos extraordinários ou das *comptes spéciaux*, na França, como por meio de arranjos muito particulares, como o orçamento monetário, no Brasil. Tendo em conta que o art. 165, § 5.º, da CF brasileira não autoriza a exclusão de despesas da previsão orçamentária, que deve passar pelo Legislativo, se se tratar de um documento relativo à administração direta ou à indireta, a serviços públicos ou atividade econômica em sentido estrito, não é possível afirmar que atualmente, segundo o direito constitucional posto, haja um desmembramento real dos orçamentos, tal como ocorre em outros países.

A divisão da lei orçamentária anual em três peças distintas representa não mais que um desmembramento aparente, não comprometendo a unidade orçamentária se esta for entendida em seus devidos termos. A Constituição Federal acatou, de certo modo, a posição doutrinária defensora de que a diversidade dos setores em que o Estado atua não comporta uma unidade orçamentária de um Estado antigo, limitado em sua atuação. Em razão disso, reconheceu a necessidade de apresentar partes distintas do orçamento público, separando-se o orçamento das estatais do fiscal e estes, por sua vez, da seguridade social. Consolidou uma série de mudanças institucionais que visaram a um maior controle de contas que viviam antes em desbragada desordem. Todos estes orçamentos, porém, são integrados entre si, à medida que devem ser submetidos à mesma autoridade legislativa para sua aprovação, consolidados num documento próprio e apresentados conjuntamente, facilitando-se sua elaboração segundo regras uniformes. Não autoriza a Constituição, de qualquer forma, a existência de orçamentos paralelos ou de gastos governamentais não contabilizados. Deixou mesmo expresso que aqueles gastos “invisíveis”, provenientes de renúncia de receitas, devem ser controlados (art. 70).

Isto significa que todo dinheiro público deve ser orçado, ainda que haja razões específicas que apartem os gastos conforme um critério mais racional de classificação. Não é possível, portanto, que agências oficiais de fomento, que compõem a Administração Indireta, financiem suas atividades com recursos não previstos no orçamento. Esta não se constitui uma hipótese meramente cerebrina. A transferência de recursos do Tesouro para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) por meio de “empréstimos” tem mudado significativamente a forma de financiamento das atividades deste órgão. O BNDES opera, porém, com juros menores do que o governo – o que significa que o governo se endivida com juros crescentes e a curto prazo, ao passo que o BNDES o faz com juros menores e a longo prazo. O problema é que esta diferença não é prevista no orçamento público, o qual deixa de incluir esta gigantesca soma de recursos destinados a, na prática, capitalizar o banco oficial. A diferença tem criado uma espécie de “orçamento paralelo de investimentos”. Embora haja a tentação permanente do Executivo de

excluir gastos do orçamento, recorrendo a práticas já conhecidas entre nós, não se trata de uma situação constitucionalmente autorizada.

5. CONCLUSÃO

Ao longo da década de 1980, o Brasil experimentou diversas medidas para tentar estabilizar sua situação econômica e obter sobre ela maior controle. Uma das causas do descontrole era a multiplicidade de orçamentos públicos que, além de não permitir conhecer a exata situação das finanças do Estado, ainda era responsável por diversas práticas que alimentavam o endividamento, a inflação e o desequilíbrio econômico. Este trabalho tratou do período, analisando as instituições responsáveis por conferir extrema maleabilidade na autorização de gastos do governo, tais como a conta-movimento, a LC 12, e os orçamentos do Poder Executivo. Tais arranjos tiveram uma conotação política e econômica clara, pois visavam à obtenção de meios de financiamento de um Estado atuante. A ampla concentração das funções decisórias no Executivo, porém, tornou-o a vontade determinante sobre os gastos públicos.

A situação brasileira não se tratava de hipótese desconhecida pela doutrina, havendo mesmo aqueles que defendiam (existe uma forte corrente neste sentido, em outros ordenamentos) a gestão de orçamentos autônomos por entidades da administração indireta que realizem atividade econômica. O desmembramento real do orçamento aparece como uma controvérsia relevante em torno do princípio da unidade orçamentária.

Esta situação não é mais autorizada pela Constituição Federal, que unificou os orçamentos públicos, embora os tenha dividido entre documentos diferentes em razão de peculiaridades do dispêndio público que em cada caso se apresente. Não se trata, porém, senão de um desmembramento aparente. Não se admite, no Brasil, a existência de gastos especiais que sejam excluídos dos orçamentos públicos. Esta orientação deve ter sua discussão retomada tendo em vista o risco de deixarem de ser previstos, atualmente, importantes gastos com investimentos realizados por meio de agências oficiais de fomento.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*. 7. ed. Paris: LGDJ, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. ano 47. vol. 120. n. 1. jan.-abr. 1996.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Unesp, IE - Unicamp, 2002.
- CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1998.

- _____. (coord.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Ed. RT, 2009.
- DAIN, Sulamis. *Empresa estatal e capitalismo contemporâneo*. Campinas: Unicamp, 1986.
- DOELLINGER, Carlos von. Estatização, déficit público e suas implicações. In: CASTRO, Paulo Rabello de (ed.). *A crise do bom patrão*. Rio de Janeiro: CEDES/APEC, 1983.
- FERREIRA, E. F. *Administração da dívida pública e a política monetária no Brasil. Política monetária e dívida pública*. Rio de Janeiro: IBMEC, 1974.
- FGV. *Conjuntura econômica*. vol. 39. n. 2. Rio de Janeiro, fev. 1985.
- FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1977. vol. 1.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- GOUVEIA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Pauliceia, 1994.
- LAFERRIÈRE, Julian; WALINE, Marcel. *Traité élémentaire de science et de législation financières*. Paris: LGDJ, 1952.
- LONGO, Carlos A. Em defesa de um imposto de renda abrangente. *Estudos econômicos*. São Paulo, 1984.
- NAKANO, Yoshiaki. Entrevista. In: MANTEGA, Guido; REGO, José Márcio. *Conversas com economistas brasileiros II*. São Paulo: 34 Editora, 1999.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 2006.
- RESENDE, André Lara. A política brasileira de estabilização 1963-1968. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. vol. 12. n. 3. dez. 1982.
- REZENDE, Fernando. Estado e desenvolvimento na década de 90: desafios de reforma institucional. *Revista de Economia Política*. vol. 12. n. 4. out.-dez. 1992.
- _____; DAIN, Sulamis. Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. vol. 15. n. 2. ago. 1985.
- SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. The budget and its coverage. In: SHAH, Anwar (ed.). *Budgeting and budgetary institution*. Washington: The World Bank, 2007.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. vol. 5.
- TROTABAS, Louis; COTTERET, Jean-Marie. *Droit budgétaire et comptabilité publique*. 5. ed. Paris: Dalloz, 1995.