

A Economia Política do Processo Orçamentário no Brasil
Ciclo de Seminários - 1º semestre de 2014
Atividade Programada do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

As Instituições Orçamentárias Federais sob a Ótica da Disciplina Fiscal

Ana Carolina Giuberti, Universidade Federal do Espírito Santo

Paper do seminário apresentado em 14 de março de 2014 na Universidade de São Paulo.



As instituições orçamentárias federais sob a ótica da disciplina fiscal

Ana Carolina Giuberti¹

Resumo

No contexto de transformações políticas, econômicas e teóricas que marcaram o período de 1965 a 2010, o presente trabalho estuda o processo orçamentário do governo federal brasileiro sob a ótica da disciplina fiscal, tal como definida pelo *mainstream* teórico macroeconômico. Em particular, descreve e analisa o processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento no período militar e pós Constituição de 1988, comparando suas alterações ao longo do tempo e identificando as principais instituições orçamentárias que favorecem e as que dificultam a disciplina fiscal, em cada um dos processos orçamentários e sob o ponto de vista normativo. A análise conjunta das normas de cada período constata que as regras do atual processo orçamentário propiciam uma maior disciplina fiscal.

1. Introdução

O desenvolvimento do debate teórico macroeconômico nas últimas cinco décadas colocou a disciplina fiscal como instrumento fundamental para alcançar a estabilidade econômica² e, com ela, a necessidade de instituições que garantam o controle dos gastos públicos. A adoção do sistema de metas de inflação pelo Brasil, apenas reforçou estas questões. Como argumenta Eichengreen (2002, p. 37), o sistema de metas de inflação deve ser sustentado por uma reforma e um reforço das instituições fiscais para que melhores resultados sejam obtidos. A título de exemplo, o autor destaca as reformas promovidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal como um progresso nesta direção entre os países emergentes que adotaram o sistema.

No entanto, a preocupação com o controle das contas públicas no país precede a implantação do sistema de metas de inflação e a ascensão da disciplina fiscal como instrumento para alcançar a estabilidade econômica. Ao longo da segunda metade do século XX, a visão do déficit fiscal como fonte de desequilíbrios macroeconômicos foi uma constante na economia brasileira³ e o controle dos gastos públicos foi realizado não apenas por meio do corte de gastos ou aumento dos impostos⁴. Em duas ocasiões foram realizadas reformas institucionais de grande porte que contemplaram os instrumentos de política fiscal, a saber, as reformas institucionais realizadas pelo PAEG e pelo primeiro

¹ Professora do Departamento de Economia da UFES (ana.giuberti@ufes.br).

² Atualmente a estabilidade econômica é entendida pelo *mainstream* macroeconômico como estabilidade do nível de preços. Esta perspectiva contrapõe-se à visão predominante até a década de 1960, na qual a estabilidade da economia estava relacionada à manutenção da atividade econômica em níveis de pleno emprego dos fatores de produção capital e trabalho. Este ponto será abordado na seção 2.1 do artigo.

³ O déficit público estava presente no diagnóstico do processo inflacionário do Plano Trienal (1963) e do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964), bem como nos planos econômicos da década de 1980. No entanto, cabe salientar que neste período, os debates político-econômicos estavam centrados no crescimento econômico por meio do processo de industrialização da economia, como ressaltava Ferrer (1981). É apenas no período recente, a partir da década de 1990, que se observa no Brasil e em outros países em desenvolvimento, o alinhamento das políticas monetária e fiscal com os preceitos da teoria macroeconômica dominante, a partir do objetivo de estabilidade dos preços e, conseqüentemente, da disciplina fiscal.

⁴ Dado que as alterações na tributação devem ser estabelecidas em lei, o aumento de alíquota ou a criação de novos tributos podem ser vistos como uma mudança institucional.

Governo Militar entre 1964 e 1967 e as realizadas na década de 1980. Ambas estabeleceram um novo sistema tributário e um novo processo orçamentário de decisão do gasto público.

Uma vez que estas reformas foram realizadas em contextos de alto déficit público e tinham por objetivo controlá-lo, emerge a questão de quão promotores da disciplina fiscal foram os arranjos institucionais estabelecidos. O ponto levantado não se refere ao resultado de fato alcançado em termos do controle do déficit público, pois este é fruto, de um lado, da arrecadação efetiva da receita, determinada tanto pelos tributos estabelecidos na legislação quanto pelo desempenho da economia, e de outro, das decisões governamentais sobre o montante da despesa pública. A questão refere-se ao grau de liberdade proporcionado ao governo por estas instituições no processo de decisão e execução do gasto público.

Considerando o período de 1965 a 2010, dois processos orçamentários são identificados: o estabelecido pelo Governo Militar e o instituído pela Constituição de 1988⁵. Assim, o objetivo deste artigo é descrever, analisar e comparar na perspectiva da disciplina fiscal estes dois arranjos institucionais, no âmbito da União⁶.

Neste ponto cabe explicitar dois conceitos relativos às instituições: o conceito de instituições orçamentárias e o conceito de processo orçamentário. As instituições orçamentárias são definidas como as regras e regulamentos, segundo os quais os orçamentos são preparados, aprovados e executados, e incluem tanto as normas para elaboração, aprovação e execução do orçamento quanto metas fiscais numéricas⁷. Deste modo, pode-se dizer que as instituições orçamentárias moldam o processo orçamentário, definido, por sua vez, como um conjunto de etapas que compreende a elaboração da proposta do orçamento anual, a discussão, votação e aprovação da lei orçamentária, a execução do orçamento e o controle da execução orçamentária⁸.

Consoante com o objetivo proposto, este artigo está dividido em cinco seções, além desta introdução. A próxima seção apresenta de forma breve como as mudanças na teoria macroeconômica dominante deram o papel atual de destaque para a disciplina fiscal no processo de estabilidade econômica, bem como o papel das instituições

⁵ Além da União, o processo orçamentário estabelecido pela Constituição de 1988 aplica-se também aos Estados e Municípios. No entanto, a análise restringe-se à esfera federal em consonância com o objetivo deste trabalho.

⁶ As mudanças nas instituições orçamentárias ao longo deste período são apresentadas e analisadas dentro do seu contexto político e econômico, porém o estudo não entra na questão de porque determinada instituição foi escolhida em detrimento de outra durante o processo de mudança institucional. Este tipo de análise é realizada por Praça (2010), que parte da interação entre interesses, ideias e enquadramentos discursivos para explicar como e porque certas instituições orçamentárias foram escolhidas. Em particular, o autor analisa porque a Comissão Mista de Orçamento, criada pelo regime militar, foi mantida pela Constituição de 1988; as questões que envolveram as escolhas das regras para emendas parlamentares na Assembleia Constituinte; a reforma da Comissão Mista após a comissão parlamentar de inquérito (CPI) de 1994-1995, conhecida como a CPI dos “anões do orçamento”, e após a CPI das Ambulâncias de 2006; e a manutenção do orçamento autorizativo entre 2005-2006.

⁷ Esta é a definição adotada pela literatura econômica que estuda a relação entre as instituições e o resultado fiscal. Ver Alesina e Perotti (1996, p.2), Alesina et al (1999, p.256), Drazen (2000, p.697), entre outros.

⁸ Também é importante distinguir o conceito de processo orçamentário, também conhecido como ciclo orçamentário, do conceito de sistema orçamentário. Enquanto o primeiro tem como núcleo a lei orçamentária, o segundo tem como ponto central o planejamento econômico, expresso em planos e programas de médio e longo prazo, que irão nortear a elaboração do orçamento (GIACOMONI, 2010, p. 206-211). Embora a questão do planejamento também seja mencionada neste trabalho, o foco principal está no processo orçamentário brasileiro.

orçamentárias na promoção da disciplina fiscal. As seções três, quatro e cinco descrevem e analisam, respectivamente, o processo orçamentário do período militar, as mudanças institucionais da década de 1980 e a construção do atual processo orçamentário, tecendo as devidas comparações. A sexta, e última seção, apresenta as considerações finais do estudo.

2. O *mainstream* macroeconômico e a disciplina fiscal

2.1 Emergência da disciplina fiscal como instrumento fundamental para alcançar a estabilidade econômica

Do pós II Guerra Mundial ao início da década de 1970, a síntese neoclássica expressa no modelo IS-LM dominou o cenário macroeconômico, atingindo o seu auge em meados da década de 1960. De acordo com essa teoria, o resultado apresentado por Keynes, na Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, de que uma economia poderia permanecer em um equilíbrio econômico no qual os fatores produtivos, capital e trabalho, não fossem plenamente utilizados, devido à insuficiência de demanda, era válido no curto prazo⁹. Isto abria caminho para que as políticas econômicas, em particular as políticas monetária e fiscal, tivessem como objetivo estabilizar o produto em um nível correspondente à plena utilização destes fatores.

Ao longo da década de 1950, evidências empíricas indicavam que a política fiscal de estímulo ao produto por meio do gasto público e da tributação era relativamente mais eficaz do que a política monetária, o que dava suporte à preferência pela política fiscal, embora no final da década de 1950 essa preferência fosse maior entre os economistas britânicos do que entre os americanos (SNOWDON; VANE, 2005, p.108-109). No entanto, a partir da década de 1960, esta visão foi cada vez mais questionada.

Entre o fim da década de 1960 e o início da década de 1970, Milton Friedman e Robert Lucas Jr, respectivamente, criticaram o uso de políticas ativas de estímulo à demanda e apontaram, por motivos distintos, para sua ineficácia (DE VROEY, 2010). Estas críticas foram feitas em um momento em que as economias avançadas vivenciavam um período de inflação alta, conjugada com desemprego e baixo crescimento econômico, o que lhes proporcionaram maior visibilidade, marcando assim a queda do paradigma keynesiano da síntese neoclássica.

A crítica de Friedman estava ligada ao uso, por parte dos formuladores da política econômica, da relação negativa entre desemprego e inflação, expressa na chamada Curva de Phillips. Na sua formulação original era possível reduzir de forma contínua o desemprego, desde que fossem aceitas taxas de inflação cada vez mais altas. Para Friedman, isto não era verdade, pois os agentes econômicos incorporariam a

⁹ De acordo com esta visão, o equilíbrio com desemprego de mão de obra e capital deriva de falhas de mercado, como fatores que tornam o ajuste de preços lento (a chamada rigidez nominal de preços). Além disso, estas falhas não atuam no longo prazo, fazendo com que o produto e emprego fossem determinados pela oferta, com base na lei de Say. Críticos dessa teoria, em particular a corrente pós-keynesiana, não concordam com essa interpretação da Teoria Geral de Keynes feita pela corrente neoclássica. Segundo as críticas, a existência de rigidez nominal não é condição necessária para que a economia atinja o equilíbrio abaixo do pleno emprego dos fatores de produção, nem este último é um resultado de curto prazo.

inflação em suas expectativas, impondo um limite para a redução da taxa de desemprego, para além do qual estímulos à demanda resultariam apenas em aumento da inflação, sem queda na taxa de desemprego¹⁰. Estas críticas foram traduzidas na curva de Phillips aumentada, ou aceleracionista, que incluiu as expectativas na função original. Como destaca De Vroey (2010, p.7), embora Friedman criticasse o uso de políticas de estímulo à demanda agregada, metodologicamente ele manteve-se no arcabouço keynesiano. E, como colocam Snowdon e Vane (2005, p.174), sua afirmação teórica acabou por ser uma generalização do modelo IS-LM, o que ajudou a colocar a abordagem monetarista dentro do *mainstream* macroeconômico.

No entanto, a visão da política econômica se alterou. Para os monetaristas, o fato de a inflação ser um fenômeno monetário e a economia ser estável, retornando para a taxa natural de desemprego após choques externos, coloca seus defensores em posição contrária a políticas econômicas ativas e discricionárias para a estabilização da demanda agregada e a favor de uma regra para a expansão monetária (SNOWDON; VANE, 2005, p.186). A política fiscal, por sua vez, perde o seu papel ativo de estabilizar a economia e volta a ser restrita ao seu papel tradicional de alocação de recursos e distribuição de riquezas, com orçamento equilibrado, pois o descontrole fiscal, com déficits persistentes e acumulação de dívida por parte do governo, tem por consequência desestabilizar a economia.

As críticas de Lucas, por outro lado, levaram a uma nova corrente teórica, a macroeconomia novo clássica, que representou não apenas uma mudança na recomendação de políticas econômicas, mas também uma mudança metodológica na macroeconomia, bem como uma mudança na agenda de pesquisa, no arcabouço conceitual, nas ferramentas matemáticas e na visão do ciclo econômico (DE VROEY, 2010, p. 10). Para esta corrente, as flutuações observadas no nível de emprego, e, portanto, de produto, não são fruto de falhas de mercado, mas o resultado ótimo de agentes racionais maximizadores diante de choques monetários exógenos e informação imperfeita. Neste contexto, a política monetária previamente anunciada seria ineficaz para estimular a economia, pois os agentes racionais já incorporariam seus resultados às suas expectativas e decisões. E a política discricionária de controle da inflação seria inconsistente, pois o governo não teria estímulos para mantê-la. O espaço de atuação da política econômica fica restrito, assim, ao uso de regras para a política monetária, cujo objetivo dever ser a manutenção da inflação em níveis baixos e estáveis.

Os resultados dos modelos novos clássicos¹¹ não passaram sem críticas pelos teóricos novos keynesianos que argumentavam a favor da existência de falhas no funcionamento da economia, como mercados imperfeitos e incompletos, assimetria de informação e heterogeneidade dos agentes. Do debate teórico entre estas correntes emergiu, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, um consenso na chamada “Nova Síntese Neoclássica” (GOODFRIEND; KING, 1997, p. 231), o atual *mainstream* macroeconômico. Em linhas gerais, os modelos macroeconômicos dessa nova síntese

¹⁰ Este ponto é conhecido na literatura econômica como taxa natural de desemprego.

¹¹ Bem como dos modelos de ciclos reais, corrente teórica que se desenvolve na década de 1980, a partir da metodologia dos modelos novos clássicos, mas com diferentes hipóteses teóricas. Em particular, esta corrente estabelece que as flutuações no produto e no nível de emprego são o resultado dos ajustes realizados pelos agentes diante de choques tecnológicos exógenos ao sistema econômico. Não considera, portanto, choques monetários ou informação imperfeita como a corrente novo-clássica. (DE VROEY, 2010, p.15).

descrevem a economia como um processo dinâmico estocástico, são microfundamentados, incorporam a dimensão intertemporal nos processos de otimização e a hipótese de expectativas racionais (elementos dos modelos novos clássicos /de ciclos reais) e incluem o custo de ajustamentos dos preços e salários e a competição imperfeita nos mercados de bens, trabalho e crédito (elementos novos keynesianos) (DE VROEY, 2010, p.17).

No que se refere à política econômica, este consenso manteve o objetivo de sustentar a inflação em níveis baixos e estáveis. E o instrumento a ser utilizado é uma âncora nominal para o nível de preços. Atualmente, a âncora nominal que se sobressai é o regime de metas de inflação, no qual o banco central compromete-se com uma meta para a taxa de inflação, previamente anunciada, e fixa a taxa de juros de curto prazo da economia de modo a alcançar o valor determinado. Um aspecto muito importante do regime de metas de inflação é a credibilidade da autoridade monetária e a transparência no processo, para que de fato o regime influencie as expectativas dos agentes e estes utilizem o valor fixado para inflação nas suas decisões.

A política fiscal, por sua vez, deve ter objetivos consistentes com os da política monetária, ou seja, controlar o déficit público e o nível de endividamento do Estado para que o regime de metas alcance a credibilidade requerida. É neste contexto que a disciplina fiscal ganha destaque como instrumento fundamental para a estabilidade econômica¹². E este resultado deve ser alcançado não apenas por um governo específico, comprometido com a estabilidade da economia, mas garantido pelo arranjo institucional do país, ou seja, com a criação de instituições responsáveis pelo controle das contas públicas.

2.2 O papel das instituições orçamentárias na disciplina fiscal

A literatura em economia política ligada ao *mainstream* macroeconômico, como resume Gleich (2003, p. 7), parte da ideia de que as estruturas institucionais possuem um impacto sistemático no comportamento e nas escolhas estratégicas dos políticos e podem, portanto, influenciar o resultado de políticas geradas por um processo de decisão coletiva.

Em relação ao processo orçamentário, duas questões teóricas e inter-relacionadas explicam sua natureza e resultado: o problema do fundo comum (*common pool*) e o modelo principal-agente. Na primeira questão, as decisões relativas ao gasto público são determinadas de modo descentralizado pelos agentes envolvidos no processo e o custo é financiado por um fundo comum de recursos. Como mostram Persson e Tabellini (2002) e Velasco (1997), cada agente define o seu montante de despesa no processo de maximização de utilidade sem considerar o volume de gasto estabelecido pelo demais, ou seja, sem internalizar o custo dessa decisão. O resultado é um nível de despesa acima do socialmente ótimo, gerando déficits e acúmulo de dívida em um horizonte maior de tempo.

¹² Além da sua importância para o regime de metas de inflação, a disciplina fiscal é um consenso dentro da literatura do *mainstream* que estuda outras questões como as crises cambiais, a relação entre taxa de juros, fluxos de capital e prêmio de risco e a questão da sustentabilidade da dívida pública para a manutenção dos fluxos de capitais no contexto de abertura financeira da economia. Lopreato (2006) apresenta uma boa resenha da literatura que aborda estas questões.

No modelo principal-agente, por sua vez, as decisões de gasto são delegadas pelo principal a um agente, por meio de contratos explícitos ou implícitos. Esta relação está presente tanto entre os eleitores (principal) e o governo (agente), como dentro do próprio governo, entre o Ministro das Finanças (principal) e os demais ministros (agente), por exemplo. Em um cenário caracterizado pela assimetria de informação, por interesses diversos entre o principal e o agente e por distintos incentivos, os agentes podem optar por um volume e tipo de gasto diferente das preferências do principal. Como exemplifica Dabla-Norris *et al* (2010, p. 5), este problema emerge quando os políticos podem extrair rendas e apropriar-se de recursos públicos em detrimento das preferências dos eleitores.

Assim, de acordo com esta literatura, as instituições orçamentárias podem ampliar ou restringir estes incentivos, o que leva a diferentes resultados fiscais no que diz respeito ao tamanho do orçamento, sua composição e a forma de financiamento¹³. Em particular, instituições orçamentárias que centralizam o processo decisório tendem a reduzir o problema do fundo comum e produzir melhores resultados fiscais. A transparência e o controle tendem a mitigar o problema do principal-agente.

Como expõe Drazen (2000, p.698-699), as instituições orçamentárias estudadas pela economia política podem ser divididas, de modo geral, em duas áreas: as regras de procedimento referentes à elaboração, aprovação e execução do orçamento, e os limites quantitativos para variáveis fiscais. No primeiro grupo encontram-se o processo de formulação do orçamento, a transparência dos documentos orçamentários, as regras para emendas ao projeto de orçamento e ao orçamento aprovado, a natureza do processo de votação e regras para créditos suplementares, entre outros. No segundo grupo, citam-se os tetos para a despesa, as metas numéricas para variáveis fiscais, as restrições à emissão de dívida e as restrições para o financiamento do déficit, como a regra do orçamento equilibrado.

Alesina e Perotti (1996) argumentam que a regra do orçamento equilibrado não é condição necessária nem suficiente para assegurar a disciplina fiscal. Para os autores são as regras de procedimento, em particular as normas para votação e aprovação do orçamento e o grau de transparência, os pontos cruciais. Dentre as normas para votação, destacam-se a sequência em que o projeto do orçamento é votado e o tipo de emendas parlamentares admitidas. Assim, os procedimentos que determinam primeiro a votação do tamanho do orçamento e depois sua composição, as regras que limitam a habilidade do Legislativo de apresentar emendas e as normas que obrigam a divulgação das informações relativas à elaboração e execução do orçamento tendem a promover a disciplina fiscal. Estas instituições, bem como as demais que limitam o *accountability* democrático no processo orçamentário são classificadas como hierárquicas pelos autores. Do lado oposto estão as instituições colegiais.

Von Hagen (1992) e Von Hagen e Harden (1994) consideram que instituições centralizadas, i. e., que concentram no Executivo o poder de decisão sobre o orçamento asseguram um déficit e nível de dívida menores. Dentre estas instituições destacam-se: na fase de elaboração do orçamento, a maior prerrogativa do Ministro da Fazenda em relação aos demais ministros para definir o montante de despesa orçamentária; na fase

¹³Ressalta-se que os modelos que focam nas instituições orçamentárias representam um ramo de pesquisa dentro da economia política, que também estuda os efeitos das instituições político-eleitorais sobre os gastos do governo e o déficit fiscal.

de votação, as regras que restringem as emendas parlamentares e o *agenda-setting*, que atribui ao Executivo poder para influenciar o processo de votação; e na fase de execução, o grau de controle do Ministro da Fazenda sobre as despesas realizadas.

A partir desta literatura, Alesina *et al* (1999, p. 257) sugerem que a presença de leis que limitam o tamanho do déficit, de procedimentos que atribuem maior prerrogativa ao Executivo face ao legislativo no processo de aprovação do orçamento, bem como maior poder ao Ministro da Fazenda em relação aos demais, e a existência de regras de transparência e controle, promovem a disciplina fiscal, entendida como déficits fiscais, em média, baixos. Em particular, considerando a classificação das instituições em um espectro contínuo, cujos extremos são as instituições hierárquicas e colegiais, os autores consideram como pertencentes ao extremo hierárquico as seguintes instituições: a regra do orçamento equilibrado; a exigência de que o orçamento esteja de acordo com um programa macroeconômico previamente aprovado; a existência de um teto imposto pelo Legislativo para a contratação de empréstimos; o maior poder do Ministro da Fazenda em relação às questões orçamentárias; a proibição de emendas ao orçamento que aumentem a despesa total ou o déficit orçamentário; a norma que permite ao Executivo executar o orçamento proposto, caso o Legislativo rejeite ou falhe em aprovar a proposta no tempo delimitado pela constituição; a proibição de modificar o orçamento depois da sua aprovação e a restrição de corte das despesas aprovadas apenas nos casos em que a receita efetivamente arrecadada for menor do que a projetada¹⁴.

Dabla-Norris *et al* (2010) destacam também como instituições promotoras da disciplina fiscal a integração entre orçamento e planejamento de médio prazo; um orçamento abrangente, que inclui todas as receitas e despesas públicas; a realização de audiências públicas sobre a proposta de orçamento; a publicação do projeto de lei, da lei do orçamento e de relatórios sobre a execução orçamentária; e a existência de auditoria interna e/ou externa das contas públicas.

Além de Alesina *et al* (1999), para América Latina e Dabla-Norris *et al* (2010), para países de renda média e baixa, diversos trabalhos empíricos para países desenvolvidos e em desenvolvimento apresentam evidências de que as instituições orçamentárias mais hierárquicas/centralizadas e mais transparentes resultam em maior disciplina fiscal. Entre estes trabalhos citam-se Von Hagen (1992) e Von Hagen e Harden (1994), para países da União Europeia, Atl e Lowry (1994) para os estados americanos, Stein *et al* (1998), Filc e Scartascini (2004) para América Latina e Gleich (2003), para países do leste europeu.

É com base nos resultados desta literatura acerca da disciplina fiscal que as instituições orçamentárias do período militar e as instituídas a partir da Constituição de 1988 serão descritas e analisadas nas próximas seções.

¹⁴ Além das instituições citadas acima, os autores consideram as normas referentes ao relacionamento do governo central com os governos locais. Embora estas normas sejam muito importantes quando se trata da disciplina fiscal do setor público como um todo em um contexto de federalismo, este ponto não será abordado aqui, uma vez que este artigo centra-se no processo orçamentário federal.

3. O orçamento no período militar¹⁵

No início de 1967, e último trimestre do Governo Castello Branco, foram realizadas as reformas que estabeleceram o processo orçamentário brasileiro do período militar. Os diplomas legais dessa reforma foram a Constituição de 24 de janeiro de 1967, que definiu o conteúdo da lei orçamentária, o seu processo de votação e de execução, bem como a forma de fiscalização financeira e orçamentária da União; o Decreto-Lei n.º. 189 de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União; e o Decreto-Lei n.º. 200 de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa. Este último Decreto estabeleceu a descentralização das atividades do governo como princípio da administração pública; as entidades descentralizadas atuavam sob a coordenação e controle do Ministério a que estavam vinculadas. Além da descentralização, o planejamento foi definido com base para atuação da administração federal tanto direta quanto indireta.

Aliadas à reforma bancária em fins de 1964, que criou o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional (CMN), e as modificações da primeira metade da década de 1970, estas reformas estabeleceram os instrumentos decisórios do gasto público que vigoram por todo o regime militar, a saber, o orçamento fiscal, denominado Orçamento Geral da União (OGU), o orçamento monetário e os orçamentos próprios das entidades da administração indireta.

3.1 Elaboração da proposta de orçamento

De acordo com a Constituição de 1967, a iniciativa da lei orçamentária¹⁶ era prerrogativa do Presidente da República, cabendo ao Poder Legislativo votar a lei e fiscalizar as contas públicas com o auxílio do Tribunal de Contas¹⁷. Isto significava que a elaboração da proposta orçamentária estava centrada no Poder Executivo. Esta, por sua vez, era realizada pelo sistema de planejamento e orçamento, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º. 200 de 1967. Segundo o Decreto-Lei, cada Ministério Civil era composto por um Órgão Central de planejamento, coordenação e controle financeiro (art. 22, inciso II), que por sua vez desdobrava-se em uma Secretaria Geral, responsável pelo planejamento e orçamento do ministério, e uma Inspeção Geral de Finanças, que dentre outras atribuições era responsável pelo acompanhamento da execução orçamentária no âmbito do ministério (art. 23). As secretarias gerais de planejamento subordinavam-se à Secretaria Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral¹⁸, órgão central do sistema de planejamento e orçamento. As inspeções gerais, por sua vez, subordinavam-se à Inspeção-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda,

¹⁵ Devido à limitação de espaço, esta seção concentra-se na análise do processo orçamentário, descrevendo apenas os pontos principais. A descrição detalhada do orçamento no período militar encontra-se em Giuberti (2012, cap. 4).

¹⁶ As normas apresentadas nesta e nas demais seções referem-se ao orçamento fiscal.

¹⁷ Art. 46, inciso II, art. 67, art. 71, §1º e art. 83, inciso XVII da Constituição de 1967 e art. 43, inciso II, art. 65, art. 70, §1º, e art. 81, inciso XIX de acordo com a nova redação da Constituição de 1967 dada pela Emenda Constitucional n.º. 1 de 1969.

¹⁸ Ministério que sucedeu ao Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, responsável pela elaboração e execução do Orçamento Geral da União (Decreto n.º. 53.914 de 11/05/1964).

órgão central do sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria (art. 23, § 3º, com redação dada pelo Decreto-Lei nº. 900, de 1969). Em 1971, a atribuição de órgão central do sistema orçamentário, responsável pela programação orçamentária e a proposta do orçamento anual, passou a ser da Subsecretaria de Orçamento e Finanças (Portaria nº. 20 de 17/03/1971), posteriormente denominada Secretaria do Orçamento e Finanças (SOF) (Portaria nº. 46 de 14/06/1972). Em 1974, as atribuições do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral foram transferidas para a Secretaria de Estado de Planejamento da Presidência da República (Seplan), mantendo-se a SOF como o órgão central do sistema de orçamento (Lei nº. 6.036 de 01/05/1974).

Existia, assim, uma hierarquia na formulação da proposta de orçamento, com maior prerrogativa do Ministro da Seplan em relação aos demais ministros para definir o montante de despesa orçamentária. De modo geral, esta etapa do processo orçamentário iniciava-se com a SOF/Seplan, que emitia instruções para a elaboração da proposta de despesa pelas unidades orçamentárias. Essas instruções, que incluíam os prazos de elaboração das propostas e poderiam incluir tetos para o gasto de cada órgão ou unidade, eram passadas para as Secretarias Gerais de cada órgão, que por sua vez, encaminhavam-nas para as unidades orçamentárias. Estas elaboravam suas propostas de despesa e repassavam-nas às Secretárias Gerais, que analisavam as propostas com base na coerência das mesmas em relação aos planos e instruções do governo, modificando-as no que julgavam necessário. A proposta revisada e consolidada de cada Secretaria Geral era encaminhada para a SOF que formulava então a proposta geral do orçamento da despesa. Já a receita era estimada com o auxílio do Ministério da Fazenda. Como as revisões e consolidações realizadas pelas Secretarias Gerais e pela SOF implicavam inevitavelmente em cortes, as unidades, em geral, inflavam as despesas nas suas propostas iniciais, e buscavam tanto apoio administrativo interno quanto apoio político para reduzir ao máximo os cortes (GIACOMONI, 1985, p.178).

O conteúdo e a forma da proposta orçamentária eram regidos pela Constituição de 1967¹⁹ e pela Lei nº. 4.320 de 1964. Em linhas gerais, a lei do orçamento deveria ser anual e conter obrigatoriamente as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da administração indireta (art. 62), sendo vedada inclusão na lei do orçamento de dispositivo referente a outras matérias jurídicas. Em relação às entidades da administração indireta, estavam excluídas da proposta orçamentária as entidades que não recebiam subvenções ou transferências à conta do orçamento. Isto significava que as entidades financeiramente autossuficientes, como as autarquias previdenciárias, não faziam parte do OGU. Com isso, considerável parcela de recursos públicos não estava incluída neste processo orçamentário. Em relação às entidades que deveriam constar no orçamento, suas receitas e despesas eram incluídas na forma de dotações globais, de modo a manter a autonomia na gestão dos recursos. Além disso, a concessão de créditos ilimitados era vedada pela Constituição (art. 61, § 1º, alínea c).

As entidades da administração indireta que tinham seus recursos incluídos no orçamento da União sob a forma de dotações globais e as entidades autossuficientes, que não constavam do orçamento, passaram a compor, em 1979, o orçamento das

¹⁹ A Constituição de 1967 foi modificada pela Emenda Constitucional nº. 1 de 1969, que deu nova redação à Constituição. Os artigos da Constituição aqui mencionados referem-se à redação dada por essa Emenda Constitucional, salvo quando a redação for dada por outra emenda, o que será informado.

estatais. Em paralelo ao orçamento da União, denominado de orçamento fiscal, e ao orçamento das estatais, havia ainda o orçamento monetário, totalizando três orçamentos que dispunham sobre a receita e despesa pública, com mencionado anteriormente²⁰.

Além do projeto de lei do orçamento, a proposta orçamentária do Executivo a ser encaminhada ao Legislativo para análise e votação deveria conter mensagem, com exposição da situação econômico-financeira do país, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do governo; e tabelas explicativas, com as estimativas de receita e despesa para o exercício da proposta e dos exercícios anteriores, para fins de comparação (Lei n.º. 4.320, de 1964, art. 22, incisos I, II e III).

3.2 Votação e aprovação da lei orçamentária

Formulada a proposta orçamentária, esta era encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, iniciando a segunda etapa do processo orçamentário. O prazo máximo para o encaminhamento era de quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte, o que correspondia a 31 de agosto²¹.

No Congresso Nacional, o projeto era analisado por uma comissão mista²² de senadores e deputados para emissão de parecer. É nesta fase que as emendas ao orçamento poderiam ser apresentadas, sendo o parecer da comissão mista em relação às mesmas conclusivo e final, salvo se um terço dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal requeressem a votação em plenário (art. 66, *caput*, § 1º, § 2º e § 3º da Constituição). A regra para a apresentação de emendas também era definida pela Constituição. De acordo com o art. 65, § 1º, as emendas que implicassem em aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que visassem a modificar o montante, a natureza ou o objetivo da despesa, não seriam objeto de deliberação. Na prática, este dispositivo impunha uma forte restrição a emendas parlamentares, retirando a participação efetiva do Congresso no processo decisório da despesa. Ainda na etapa de apreciação do projeto de lei, era permitido ao Presidente da República propor modificações (art. 66, § 5º).

O prazo para a apreciação do projeto pelo Congresso era de três meses, e se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, 30 de novembro, o Legislativo não o devolvesse para sanção, era promulgado como lei (art. 66, *caput*). Se o Presidente da República julgasse o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderia vetá-lo, total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis, contados daquele em que o recebesse. Em caso de veto, o Presidente deveria comunicar, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do mesmo. Se a sanção fosse negada, quando finda a sessão legislativa, o Presidente da República

²⁰ Por terem um processo de elaboração, aprovação e execução distinto do orçamento fiscal, os orçamentos monetário e das estatais serão abordados separadamente no decorrer do texto.

²¹ De acordo com o art. 34 da Lei n.º. 4.320 de 1964, o exercício financeiro corresponde ao ano civil. Portanto, o prazo estabelecido na Constituição encerrava-se em 31 de agosto.

²² “[...] a Comissão Mista de Orçamento foi instituída em 1969 [pela Emenda Constitucional n.º. 1] para diminuir o número de pontos de veto com os quais os militares teriam que se incomodar para carimbar a proposta orçamentária do Executivo.” (PRAÇA, 2010, p. 84). Em seu texto original, a Constituição de 1967 previa a análise da proposta orçamentária em cada uma das casas parlamentares (art. 67).

publicaria o veto (art. 59, § 1º). Uma questão que surge nesta etapa de apreciação relaciona-se à possibilidade de rejeição da proposta orçamentária. Embora no plano doutrinário não houvesse consenso acerca da possibilidade do art. 66 da Constituição permitir ou não a rejeição do projeto orçamentário, a partir de 1972, por decisão unânime do Supremo Tribunal Federal, a rejeição do projeto por parte do Legislativo não foi mais permitida (GIACOMONI, 1985, p. 186).

3.3 Execução do orçamento

A execução orçamentária, terceira etapa do processo orçamentário, iniciava-se após a promulgação da Lei do Orçamento e seguia os dispositivos da Lei nº. 4.320 de 1964. A base da execução da despesa era a programação financeira²³ do Tesouro Nacional aprovada por decreto do Executivo, e que estabelecia cotas trimestrais para a despesa que cada unidade orçamentária ficava autorizada a utilizar, observados os limites fixados na Lei do Orçamento (art. 47). O efetivo dispêndio dos recursos, por sua vez, ocorria em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O empenho era o ato da autoridade competente que criava para o Estado a obrigação de pagamento (art. 58) e não poderia exceder o limite dos créditos concedidos (art. 59)²⁴. Era registrado no momento em que a despesa fosse contratada, fosse ela aquisição de material, bens ou contratação de obras ou serviços²⁵, e separava parcela da dotação orçamentária para atender à despesa especificada. A liquidação da despesa era condição necessária para o pagamento da mesma (art. 62), e consistia na verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63, *caput*). Uma vez realizado o processo de liquidação, expedia-se a ordem de pagamento e efetuava-se a transferência dos recursos para credor (art. 64 e art. 65). Despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro eram inscritas em Restos a Pagar, distinguindo-se as processadas das não processadas²⁶ (art. 36), e o seu pagamento corria à conta de crédito de despesas de exercícios anteriores consignada no orçamento (art.37).

Em relação à receita, sua execução também seguia o disposto na Lei nº. 4.320 de 1964, de acordo com a qual, a arrecadação de receita tributária só era permitida mediante prévia autorização orçamentária e desde que a cobrança do tributo estivesse estabelecida em lei, ressalvados a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra (art. 51). Apenas as receitas efetivamente arrecadadas deveriam ser consideradas como receitas do exercício financeiro (art. 35, inciso I). Em casos de atraso no pagamento por parte do contribuinte, ainda que o fato gerador do tributo tivesse ocorrido no exercício financeiro em questão, o montante a ser pago não deveria ser considerado receita, mas sim inscrito em Dívida Ativa, e escriturado como receita

²³ A programação financeira também estava prevista no art. 72 do Decreto-Lei nº. 200 de 1967.

²⁴ A proibição de realizar despesas em montante superior aos créditos consignados também estava presente no art. 61, § 1º, alínea d da Constituição.

²⁵ Cabe ressaltar que previamente à contratação da obra, serviços ou compra de materiais e bens, era realizada a escolha do contratado, em geral, por licitação, ou por outra modalidade determinada por lei.

²⁶ Conforme disposto no Decreto-Lei nº. 836 de 1969, art. 4º, § 1º e § 2º, e no Decreto nº. 93.872 de 1986, art. 67, § 1º, os restos a pagar processados correspondem às despesas empenhadas e liquidadas, enquanto que as despesas legalmente empenhadas, mas que não passaram pelo estágio da liquidação, são consideradas restos a pagar não processados.

desta rubrica quando do seu pagamento (art. 39, § 1º, com redação dada pelo Decreto-Lei 1.735 de 1979).

Caso, durante a execução do orçamento, as dotações de despesa autorizadas fossem insuficientes para atender às demandas do exercício financeiro, o governo poderia recorrer à abertura de créditos adicionais, alterando dessa forma a Lei do Orçamento. A Lei nº. 4.320 de 1964 define créditos adicionais como as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (art. 40), classificando-os em créditos suplementares, destinados a reforço de dotação orçamentária; créditos especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e créditos extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (art. 41 incisos I, II e III).

A abertura de créditos adicionais era prerrogativa do Executivo, sendo necessária no caso dos créditos suplementares e especiais, a indicação da fonte de recursos disponíveis (art. 42 da Lei nº. 4.320 e art. 61, § 1º, alínea c, e art. 65 da Constituição). A Constituição (o art. 60, inciso I) permitia que a autorização para a abertura de créditos suplementares constasse na própria Lei do Orçamento, prerrogativa esta que foi utilizada durante todo o período em questão. Em geral, as autorizações eram de 10% ou 20% da receita tributária em fins da década de 1960²⁷, correspondiam a 20% do total da despesa autorizada na Lei Orçamentária, observadas as finalidades descritas, ao longo da década de 1970 e início da década de 1980²⁸, e a 25% do total da despesa autorizada na Lei, observadas as finalidades descritas, entre 1982 e 1988²⁹.

3.4 Controle

A quarta e última etapa do processo orçamentário, o controle da execução orçamentária, dividia-se em dois segmentos: o controle interno, realizado pelo Poder Executivo, e o controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 70, *caput* e § 1º da Constituição). Ambos tinham por objeto verificar a legalidade dos atos relativos à arrecadação da receita e à realização da despesa, a fidelidade funcional dos administradores responsáveis por bens e valores públicos e o cumprimento do programa de trabalho, tanto em valores monetários quanto em termos da realização de obras e prestação de serviços (art. 75 da Lei nº. 4.320 de 1964).

A fiscalização externa, exercida pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União e guiada pelos objetivos acima, compreendia a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria

²⁷ Vide, respectivamente, Leis nº. 5.189 de 1966, art. 16 e nº. 5.373 de 1967, art.11, e Leis nº. 4.900 de 1965, art. 13, e nº. 5.546 de 1968, art. 10.

²⁸ Vide as seguintes Leis Orçamentárias Anuais: Decreto-Lei nº. 727 de 1969, art. 6º; Lei nº. 5.628 de 1970, art. 6º; Lei nº. 5.754 de 1971, art. 6º; Lei nº. 5.847 de 1972, art. 6º; Lei nº. 5.964 de 1973, art. 6º; Lei nº. 6.187 de 1974, art. 6º; Lei nº. 6.279 de 1975, art. 6º; Lei nº. 6.395 de 1976, art. 7º; Lei nº. 6.486 de 1977, art. 7º; Lei nº. 6.597 de 1978, art. 7º; Lei nº. 6.730 de 1979, art. 7º; Lei nº. 6.867 de 1980, art. 6º.

²⁹ De acordo com as Leis Orçamentárias Anuais do período. Vide Lei nº. 6.962 de 1981, art. 5º, inciso III; Lei nº. 7.053 de 1982, art. 5º, inciso III; Lei nº. 7.155 de 1983, art. 5º, inciso III; Lei nº. 7.276 de 1984, art. 5º, inciso III; Lei nº. 7.420 de 1985, art. 5º, inciso III; Lei nº. 7.544 de 1986, art. 5º, inciso III; e Lei nº. 7.632 de 1987, art. 6º, inciso III.

financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos (art. 70, § 3º da Constituição). No que diz respeito aos prazos para a prestação de contas, o Presidente tinha 60 dias, após o início da sessão legislativa, para enviar ao Congresso Nacional as contas relativas ao exercício financeiro anterior (art. 81, inciso XX da Constituição). O Tribunal de Contas da União, por sua vez, deveria emitir parecer prévio dentro de 60 dias do recebimento das mesmas (art. 70, § 2º, da Constituição) e encaminhá-lo ao Congresso Nacional para o julgamento definitivo.

Ao longo do Governo Militar, o controle externo foi enfraquecido, não apenas pelos dispositivos da Constituição como também por normas infraconstitucionais posteriores. Antes da Constituição de 1967, os contratos relativos à receita e despesa deveriam ser previamente registrados pelo Tribunal de Contas, sob pena de suspensão dos mesmos (art. 77, § 1º, da Constituição de 1946). No entanto, o novo texto constitucional inverteu o controle sobre os contratos: o registro prévio foi revogado e o controle passou a ser exercido *a posteriori*, com o agravante de que os casos de ilegalidade verificados pelo TCU deveriam ser analisados pelo Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, após o qual a não deliberação tornaria o contrato regular (art. 72, § 5º e § 6º da Constituição de 1967 com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 1 de 1969). Ademais,

A suspensão das garantias constitucionais inerentes ao Poder Judiciário (e desfrutadas pelos membros dos TCU) e da atividade legislativa dos parlamentares pelos sucessivos atos institucionais enfraqueceram as instituições responsáveis pelo controle externo, tornando seu funcionamento excessivamente precário. (PESSANHA, 2003, p. 124).

Para completar este quadro, o período militar

[...] foi caracterizado ainda pela intensificação do expediente de fuga ao controle. Mediante ao uso de legislação infraconstitucional restritiva, dúbia ou contraditória, principalmente decretos-leis, inúmeras instituições públicas, como empresas estatais, ficaram isentas ou fora do alcance de controle do Tribunal. (PESSANHA, 2003, p. 126).

O controle interno, por sua vez, foi estabelecido pela Lei nº. 4.320 de 1964, ratificado pela Constituição de 1967 e seu sistema foi delineado pelo Decreto-Lei nº. 200 de 1967, como o objetivo, além dos citados anteriormente, de assegurar a eficácia do controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa; o acompanhamento da execução de programas de trabalho e do orçamento; e a avaliação dos resultados alcançados pelos administradores, bem como a verificação da execução dos contratos. O controle orçamentário seria exercido sem prejuízo às atribuições do Tribunal de Contas (art. 76 da Lei nº. 4.320 de 1964) e deveria ocorrer em todos os estágios, ou seja, a verificação da legalidade dos atos deveria ser prévia, concomitante e subsequente à execução orçamentária (art. 77).

Este controle estava estruturado nos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria da administração federal, compostos pelas Inspetorias Gerais de Finanças, coordenadas pela Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, órgão central do sistema (art. 23, inciso I e § 3º, do Decreto-Lei nº. 200 de 1967). Completava o sistema uma Comissão de Coordenação com funcionamento junto ao órgão central (art. 30, § 4º, do referido Decreto-Lei). Além das funções de

administração financeira, contabilidade e auditoria, cabiam às Inspetorias-Gerais cooperar com a Secretaria Geral no acompanhamento da execução dos programas de trabalho e do orçamento (art. 23, § 2º, do Decreto-Lei nº. 200 de 1967). Em 1979, o Decreto nº. 84.362 alterou a estrutura do sistema de controle interno, mas manteve sua finalidade e atribuições. As Inspetorias-Gerais passaram a serem denominadas Secretarias de Controle Interno, o órgão central do sistema passou a ser a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), subordinada não mais ao Ministério da Fazenda, mas sim ao Ministro-Chefe da Seplan, e a Comissão de Coordenação das Inspetorias-Gerais de Finanças, sob nova composição e estrutura, passou a denominar-se Comissão de Coordenação do Controle Interno sob a presidência do Ministro-Chefe da Seplan.

Apesar da existência de um órgão central de coordenação do sistema, a desarticulação prevaleceu e tornou-se uma característica marcante do modelo implantado, juntamente com a predominância da auditoria contábil sobre a fiscalização concomitante da gestão, ou seja, focada excessivamente no controle dos meios e procedimentos, sem capacidade de avaliar os resultados efetivos de programas e projetos governamentais (OLIVIERI, 2009, p.7-8). Ademais, a falta de autonomia política-institucional das Inspetorias-Gerais/Secretarias de Controle Interno, devido à sua subordinação “[...] aos Ministros, que deveriam controlar, [...] tornava, na prática, o órgão controlador dependente do agente controlado.” (OLIVIERI, 2009, p.7).

É importante ressaltar que a etapa de controle e avaliação do processo orçamentário, embora marque o encerramento do ciclo anual do orçamento, não está dissociada da etapa de elaboração, uma vez que, ao menos no plano teórico, o seus resultados constituem-se em insumo para o processo orçamentário do exercício financeiro seguinte. Além disso, como ressalta Giacomoni (1985, p. 167), o processo orçamentário tampouco é autossuficiente, pois a elaboração do orçamento está estreitamente ligada ao sistema de planejamento governamental³⁰, e reflete em grande parte as prioridades estabelecidas nos planos de médio prazo, que por sua vez detalham as metas de longo prazo.

3.5 Limites ao déficit e à dívida pública

Como exposto na seção 2.2, um ponto importante no estudo das instituições orçamentárias é a existência de regras que limitam o déficit orçamentário e a dívida pública, bem como as operações de crédito que o governo pode realizar. Considerando o período em análise, observa-se que a legislação em vigor não impunha limite numérico ou meta para o déficit orçamentário, seja na etapa de elaboração do orçamento, seja ao final de sua execução, mas apenas estabelecia que, em caso de déficit, a lei do orçamento deveria informar as fontes de recursos que o Poder Executivo estava

³⁰ No período militar o sistema de planejamento era composto pelo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que assumia a forma de diretrizes gerais de desenvolvimento, definindo os objetivos e as políticas globais, setoriais e regionais do governo; pelo Orçamento Plurianual de Investimento (OPI), que, respeitadas as diretrizes e os objetivos do PND, compreendia exclusivamente as despesas de capital; e pelo Orçamento Anual, que deveria refletir as prioridades estabelecidas pelo PND e pelo OPI. No entanto, como ressalta Guardia (1992, p.28-60), a desarticulação dos instrumentos de planejamento, cuja raiz estava na organização do próprio sistema, que não foi capaz de articular os diversos órgãos que comandavam as políticas públicas tanto da administração direta quanto da administração indireta em torno de uma estratégia de governo, contribuiu para sua existência mais formal do que prática.

autorizado a utilizar para cobri-lo (art.7, § 1º, da Lei nº. 4.320). Este requisito também constava na redação original do art. 63, inciso II, da Constituição de 1967, mas foi suprimido na nova redação dada pela Emenda Constitucional nº. 1 de 1969.

Apenas por um breve período, o equilíbrio orçamentário *ex-ante* foi determinado pela legislação, por meio do art. 66 da Constituição de 1967. Em sua redação original, o artigo estabelecia que o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderia ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período, exceto em casos de execução de política corretiva de recessão econômica, segundo os limites e prazo fixados em resolução do Senado Federal, por proposta do Presidente da República, e em casos de despesas autorizadas por créditos extraordinários. É interessante notar que a permissão para a existência de déficit na lei do orçamento, em casos de recessão econômica, incorpora à legislação um instrumento de política keynesiana ativa de estabilização do ciclo econômico. Este artigo, no entanto, vigorou até 1969, quando foi revogado pela Emenda Constitucional nº. 1 de 1969. E, apesar das duas leis orçamentárias elaboradas sob sua vigência, Lei nº. 5.373 de 1967 e Lei nº. 5.546 de 1968, estabelecerem o equilíbrio orçamentário entre a despesa orçada e a receita estimada (art. 1º de ambas as Leis), observa-se nesses orçamentos um déficit *ex-ante* implícito neste resultado, uma vez que o art.10 da Lei nº. 5.373 de 1967 e o art. 9º da Lei nº. 5.546 de 1968 autorizavam o Tesouro Nacional a colocar títulos públicos até o limite explicitado para realização do equilíbrio orçamentário nos termos do art.63, inciso II, da Constituição de 1967. Ou seja, esses artigos informavam as fontes de recursos autorizadas para cobrir o déficit, conforme requeria o art.63, inciso II, da Constituição e o art.7, § 1º, da Lei nº. 4.320.

Em relação ao equilíbrio orçamentário *ex-post*, as leis orçamentárias limitavam-se a autorizar o Poder Executivo a tomar as medidas necessárias para manter os dispêndios compatíveis com o comportamento da receita³¹. Em 1967 e 1968, as Leis do Orçamento ainda incluíam a expressão "... a fim de se obter, na execução, o equilíbrio orçamentário preconizado pela Constituição Federal" (art. 8º das Leis nº. 5.373 de 1967 e nº. 5.546 de 1968), o que não é encontrado nas leis orçamentárias seguintes. No entanto, este dispositivo era vago e não impunha ao gestor público a obrigação de obter o equilíbrio entre receitas e despesas, durante a execução do orçamento.

Quanto à dívida pública, a legislação também não estabelecia teto ou metas para o seu montante e restringia-se a regular as operações de crédito do governo, incluindo-se nessa regulamentação limites para as mesmas. E embora a Constituição estabelecesse que as operações de crédito devessem ser autorizadas pelo Congresso Nacional (art. 43, inciso II, com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 1 de 1969), as decisões acerca dessas operações estavam de fato concentradas nas mãos do Poder Executivo, o que não representava forte restrição à contratação de dívida entre 1965 e 1987.

³¹ Vide Decreto-Lei nº. 727 de 1969, art. 5º, *caput*; Lei nº. 5.628 de 1970, art. 5º, *caput*; Lei nº. 5.754 de 1971, art. 5º, *caput*; Lei nº. 5.847 de 1972, art. 5º, *caput*; Lei nº. 5.964 de 1973, art. 5º, *caput*; Lei nº. 6.187 de 1974, art. 5º, *caput*; Lei nº. 6.279 de 1975, art. 5º, *caput*; Lei nº. 6.395 de 1976, art. 6º, *caput*; Lei nº. 6.486 de 1977, art. 6º, *caput*; Lei nº. 6.597 de 1978, art. 6º, *caput*; Lei nº. 6.730 de 1979, art. 6º, *caput*; Lei nº. 6.867 de 1980, art. 9º; Lei nº. 6.962 de 1981, art. 5º, inciso V; Lei nº. 7.053 de 1982, art. 5º, inciso V; Lei nº. 7.155 de 1983, art. 5º, inciso V; Lei nº. 7.276 de 1984, art. 5º, inciso V; Lei nº. 7.420 de 1985, art. 5º, inciso V; Lei nº. 7.544 de 1986, art. 5º, inciso V; e Lei nº. 7.632 de 1987, art. 6º, inciso V.

As operações de crédito por antecipação de receita eram limitadas pela a Constituição a 25% da receita estimada para o exercício financeiro e as operações contratadas deveriam ser liquidadas no prazo máximo de 30 dias após o encerramento do exercício (art. 67, *caput*). Entre 1969 e 1987, a autorização para o Executivo realizar operações de crédito por antecipação de receita até o limite acima foi incluída nas leis do orçamento anual³², conforme prerrogativa constante no art. 60, inciso I, da Constituição.

No caso das operações de crédito para cobertura do déficit orçamentário, o limite era estabelecido na própria Lei do Orçamento e a autorização para a operação de crédito abrangia também o montante de títulos a ser colocado junto ao Banco Central do Brasil (Bacen)³³. Isto porque o art. 49, §1º, da Lei nº. 4.595 de 1964, estabelecia que a cobertura do déficit poderia ser feita pela venda de títulos do Tesouro Nacional diretamente ao Bacen, dentro dos valores estabelecidos na lei orçamentária. Ademais, de acordo com o § 2º do referido artigo, a aquisição desses títulos poderia ser feita com emissão de moeda, mediante autorização do Conselho Monetário Nacional (CMN)³⁴. Por meio desses dispositivos, o Bacen configurava-se como agente financiador do Tesouro Nacional.

O financiamento da execução do orçamento fiscal pelo Bacen também era realizado através da “Conta Movimento” mantida entre o Banco do Brasil e essa instituição³⁵. De acordo com o disposto no Decreto-Lei nº. 96 de 1966, a utilização de recursos constantes do Orçamento Geral da União e de créditos adicionais deveria ser feita através do Banco do Brasil, por meio de cotas trimestrais estabelecidas na programação financeira (art. 1º). Mensalmente, o saldo global das contas do Tesouro Nacional no Banco do Brasil seria apurado e, em caso de déficit, o montante verificado deveria ser transferido para a conta corrente no Bacen – a “Conta Movimento” – e o Ministro da Fazenda comunicado para proceder a suspensão de novas cotas até a efetiva regularização do déficit, o que poderia ser feito mediante venda de letras do Tesouro ao Bacen, até o montante autorizado pelo CMN (art. 7º). Em 1972, o Decreto-Lei nº. 1.205 revogou o Decreto-Lei nº. 96 de 1966, mas manteve o pagamento da despesa orçamentária através do Banco do Brasil, a transferência do déficit do Tesouro Nacional

³² Vide Decreto-Lei nº. 727 de 1969, art. 5º, parágrafo único; Lei nº. 5.628 de 1970, art. 5º, parágrafo único; Lei nº. 5.754 de 1971, art. 5º, parágrafo único; Lei nº. 5.847 de 1972, art. 5º, parágrafo único; Lei nº. 5.964 de 1973, art. 5º, parágrafo único; Lei nº. 6.187 de 1974, art. 5º, parágrafo único; Lei nº. 6.279 de 1975, art. 5º, parágrafo único; Lei nº. 6.395 de 1976, art. 6º, parágrafo único; Lei nº. 6.486 de 1977, art. 6º, parágrafo único; Lei nº. 6.597 de 1978, art. 6º, parágrafo único; Lei nº. 6.730 de 1979, art. 6º, parágrafo único; Lei nº. 6.867 de 1980, art. 5º, *caput*; Lei nº. 6.962 de 1981, art. 5º, inciso II; Lei nº. 7.053 de 1982, art. 5º, inciso II; Lei nº. 7.155 de 1983, art. 5º, inciso II; Lei nº. 7.276 de 1984, art. 5º, inciso II; Lei nº. 7.420 de 1985, art. 5º, inciso II; Lei nº. 7.544 de 1986, art. 5º, inciso II; e Lei nº. 7.632 de 1987, art. 6º, inciso II.

³³ Vide Lei nº. 4.900 de 1965, art. 11; Lei nº. 5.373 de 1967, art. 10; Lei nº. 5.546 de 1968, art. 9º; Decreto-Lei nº. 727 de 1969, art. 7º; Lei nº. 5.628 de 1970, art. 7º; Lei nº. 5.754 de 1971, art. 7º; Lei nº. 5.847 de 1972, art. 8º; Lei nº. 5.964 de 1973, art. 8º; Lei nº. 7.420 de 1985, art. 2º, parágrafo único; Lei nº. 7.544 de 1986, art. 2º, parágrafo único; e Lei nº. 7.632 de 1987, art. 2º, parágrafo único.

³⁴ O CMN é o órgão superior do Sistema Financeiro Nacional, ligado ao Poder Executivo e composto, no período em questão, pelo presidente do Banco do Brasil, pelo presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e por sete membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, sob a presidência do Ministro da Fazenda.

³⁵ Existia ainda outra forma do Bacen financiar o Tesouro Nacional, a saber, por meio da inclusão de despesas de caráter fiscal no orçamento monetário. Esta questão será abordada no desenvolvimento do texto.

para o Bacen, quando verificado, e a regularização desse déficit através da entrega de letras do Tesouro ao Bacen, até o montante autorizado pelo CMN. Essa sistemática vigorou até o fim de 1986, quando foi revogada pelo Decreto-Lei n.º. 2.312, 23 de dezembro de 1986.

Embora as operações de crédito por antecipação de receita e as operações de crédito para cobertura do déficit orçamentário fossem limitadas pela legislação, as operações de crédito para o giro da dívida pública foram estruturadas de tal forma pela Lei Complementar n.º. 12 de 1971, que a emissão de títulos do Tesouro Nacional para tal fim passou a ser realizada pelo Banco Central, sem autorização do Congresso Nacional e sem limite para o seu montante.

Por força da Lei Complementar n.º. 12 de 1971, as operações de crédito referentes à colocação e resgate de títulos do Tesouro Nacional, decorrentes do giro da dívida pública interna, poderiam ser realizadas independentemente de estimativa e fixação das respectivas receitas e despesas no orçamento anual da União (art. 1º, *caput*). As despesas com juros, descontos e comissões resultantes dessas operações deveriam ser incluídas no orçamento anual (art.1º, § 2º), porém, a critério do CMN, a consignação de dotações orçamentárias para atendimento dessas despesas poderia ser dispensada, e o seu valor incluído no giro da dívida pública (art.1º, § 3º)³⁶. A administração da dívida mobiliária interna da União passou a ser atribuição do Banco Central (art. 2º). Ademais, se as despesas com as operações do giro da dívida fossem superiores às receitas, resultando em saldo deficitário do Tesouro Nacional junto ao Bacen, o CMN poderia autorizar o Bacen a subscrever diretamente títulos do Tesouro Nacional, em importância equivalente (art. 3º, § 1º e 2º). Configurava-se, desse modo, a permissão para o Banco Central, na prática, emitir títulos do Tesouro Nacional, sem limites e sem autorização do Congresso Nacional, tanto para financiar a política fiscal, quanto para financiar a política monetária, incluída a execução do orçamento monetário. Além disso, devido à forma como o registro dessas operações era realizado, não há como separar as operações da dívida mobiliária interna utilizadas para fins de política fiscal das operações realizadas para fins de política monetária (GUARDIA, 1992, p. 16). O resultado foi um sistema de financiamento

[...] muito distante da finalidade clássica da dívida pública, associada com objetivos fiscais. Mesmo para fins monetários, caberia apenas ao Banco Central, depois de comprar os títulos que o Tesouro emite para cobrir os seus *deficits*, optar entre emitir moeda ou colocar estes títulos junto ao público. E nunca emitir à conta do Tesouro, por questões monetárias e financeiras. (REZENDE e DAIN, 1985, p. 310).

No que tange às operações de crédito externo, as decisões sobre limites e autorizações também se concentravam no Poder Executivo (apesar do disposto no art. 43, inciso II, da Constituição), particularmente após 1966, quando a Lei n.º. 5.000 delegou ao Ministro da Fazenda a prerrogativa de autorizar a concessão de aval pelo Tesouro Nacional (art. 1º e art. 2º). Além disso, esta autorizou o Poder Executivo a

³⁶ De acordo com Rezende e Dain (1985, p.309), as despesas relacionadas com comissões e juros eram absorvidas parcialmente pela União, enquanto que “tornou-se norma geral incluir os demais custos no giro da dívida”.

contratar créditos ou dar a garantia do Tesouro Nacional a créditos obtidos no exterior com a finalidade de financiar o desequilíbrio do balanço de pagamentos ou promover a formação de reservas internacionais em moeda estrangeira. O limite era de 30% (trinta por cento) da média anual do valor das exportações brasileiras estimadas para os últimos três anos anteriores à data da contratação do financiamento (art. 8º). Acima desse limite as operações necessitavam ser aprovadas ou ratificadas pelo Senado Federal (art. 8º, § 1º). No entanto, as renegociações de dívidas, que representassem simples prorrogações dos prazos de liquidação, não estavam incluídas nesse limite (art. 8º, § 2º). De 1966 a 1987, entretanto, todas as alterações de limites e modificações nas condições para a realização de operações de crédito externo foram realizadas por meio de Decretos-Leis expedidos pelo Poder Executivo. No total foram oito ampliações dos limites autorizados para contratação de crédito externo e concessão de aval do Tesouro Nacional, entre 1966 e 1985³⁷. Além de ampliar o limite permitido, o Decreto-Lei n.º 1.312 de 1974 também consolidou inteiramente a legislação em vigor sobre a matéria, mantendo o Ministro da Fazenda como responsável por autorizar a contratação de créditos externos e a concessão de garantias do Tesouro Nacional a empréstimos externos (art. 2º e art. 3º).

3.7 Balanço do processo orçamentário

Neste ponto, coloca-se uma importante questão: uma vez em funcionamento, qual a resultante desse processo orçamentário? Ao longo da análise acima alguns pontos já foram destacados, como o restrito escopo do Legislativo para alterar a lei orçamentária na etapa de apreciação e votação e a pouca efetividade do sistema de controle interno, mas de modo isolado. Focando no processo como um todo e considerando as dimensões políticas e econômicas que interagem com essas instituições, dois importantes aspectos emergiram dessa interação: a centralização do processo orçamentário no Executivo e os volumes de receitas e despesas da União que de fato são determinados dentro do processo orçamentário. Longe de serem características isoladas, estes aspectos reforçavam uns aos outros e formaram o pano de fundo da crise fiscal da década de 1980.

A centralização do processo orçamentário nas mãos do Executivo refletiu a centralização das decisões e a concentração do poder decisório, característicos do regime autoritário instalado pelos militares e necessários para a mobilização dos recursos requeridos pelo projeto de modernização da economia e a formação de alianças. E essa centralização não foi marcada apenas pela restrita participação do Legislativo e, conseqüentemente, da sociedade, no processo orçamentário, mas também estava presente dentro do próprio Executivo. O sistema de planejamento e orçamento implantado pelo Decreto-Lei n.º 200 de 1967 era um modelo que concentrava a elaboração do orçamento em cada ministério na Secretaria Geral e no governo como um todo na SOF. Vale lembrar que SOF não apenas elaborava o projeto de lei orçamentária, mas também as diretrizes a serem seguidas por cada Secretaria Geral. As decisões

³⁷ Vide Decretos-Leis n.º.1.095 de 1970; n.º. 1.312 de 1974; n.º. 1.460 de 1976; n.º. 1.562 de 1977; n.º. 1.651 de 1978; n.º. 2.048 de 1983; n.º. 2.105 de 1984; e n.º. 2.277 de 1985.

econômicas, por sua vez, estavam concentradas na Seplan e no Ministério da Fazenda, como as normas para operações de crédito externo exemplificam.

Ao Congresso Nacional cabiam formalmente três funções: votar o projeto de lei orçamentária, autorizar a abertura de créditos adicionais na fase de execução do orçamento e exercer o controle externo.

O controle externo era extremamente precário, senão ausente. Sem prazos fixados pela Constituição ou outra norma inferior para apreciar os pareceres do Tribunal de Contas, e com o Congresso enfraquecido pelos sucessivos atos institucionais, o julgamento das contas do Presidente, atividade de maior destaque do controle externo, era realizado com enorme defasagem. Os dados apresentados por Pessanha (2003, p.123) demonstram o longo lapso de tempo entre a emissão do parecer prévio pelo TCU e seu julgamento final pelo Congresso, durante o regime militar. As contas do exercício financeiro de 1964 e 1965 só foram julgadas em 1971 e as relativas aos anos de 1966 a 1970 foram todas apreciadas em 1972. Para os exercícios financeiros subsequentes, até 1982, a defasagem média foi de dois anos. Já as contas relativas aos anos finais do regime só foram julgadas em 1992. Destaca-se que todas foram aprovadas tanto pelo TCU quando pelo Congresso Nacional.

A etapa de apreciação e votação da lei orçamentária seria, a princípio, o *locus* por excelência para a participação do Legislativo no processo decisório do orçamento. No entanto, esta participação ficou esvaziada, pois emendas que de fato influenciassem a política de despesa do governo não poderiam ser apreciadas e a possibilidade de rejeição do projeto não estava presente.

Na fase de execução, a prerrogativa de autorizar a abertura de créditos adicionais, quando as dotações existentes no orçamento fossem insuficientes ou não existissem, tampouco representava uma efetiva participação parlamentar. E o motivo não estava circunscrito ao uso do decreto-lei pelo Poder Executivo para autorizar a abertura desses créditos. De fato, um levantamento realizado para o período de janeiro de 1965 a outubro de 1988, antes, porém, da promulgação da nova Constituição, revelou que das 528 autorizações para a abertura de crédito adicional, 408 foram feitas por meio de lei ordinária e 120 por decreto-lei³⁸. A pouca participação era resultado do próprio desenho institucional dos créditos adicionais. Como exposto anteriormente, a iniciativa de leis que abriam créditos adicionais era competência do Executivo, bem como a abertura de fato desses créditos, que deveria ser feita via decreto. Além disso, era necessário indicar a fonte dos recursos disponíveis para ocorrer às despesas, que poderia proceder, dentre outras, da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de outros créditos adicionais autorizados em lei. A decisão, por sua vez, de quais créditos seriam anulados estava alocada no Executivo. Ao Congresso Nacional cabia apenas autorizar a abertura dos créditos.

A sistemática da execução do orçamento, ao permitir o Executivo remanejar dotações, cortar gastos e alocar o excesso de receita a seu critério, sem necessidade de

³⁸ A pesquisa foi realizada no sítio do Senado Federal (<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>) sob as palavras-chave “abertura” e “crédito”, restrita a leis ordinárias e decretos-leis para o período de 01/01/1965 a 01/10/1988. Embora a grande maioria das autorizações tenha sido concedida por meio de lei ordinária, aprovada pelo Legislativo, o número de autorizações por decreto-lei é bastante expressivo, reforçando o caráter centralizado do processo orçamentário.

consultar o Legislativo, reforçava ainda mais o centralismo do processo orçamentário. A Lei n.º. 4.320 de 1964 permitia, desde que expressamente determinado na lei orçamentária, que as dotações das distintas unidades orçamentárias fossem movimentadas por órgãos centrais de administração (art.66). E todos os orçamentos aprovados nesse período apresentaram essa permissão³⁹.

Como argumentado anteriormente, o corte de gastos pelo Executivo era autorizado tanto nas leis orçamentárias quanto pelo art. 50 da Lei n.º. 4.320, tendo por objeto ajustar o dispêndio ao efetivo comportamento da receita. A forma de realizar esses cortes, os chamados contingenciamentos, era por meio da não liberação integral das cotas trimestrais da despesa, decidida por sua vez por um órgão central, a Comissão de Programação Financeira do Ministério da Fazenda, com aprovação do Ministro-Chefe da Seplan e do Ministro da Fazenda, em conformidade com o art. 17 do Decreto-Lei n.º. 200 de 1967. No entanto,

Dependendo da percentagem do contingenciamento e dos critérios utilizados para a liberação dos recursos tal prática pode significar a substituição do orçamento escritural pelo orçamento de caixa como lugar central das decisões sobre a distribuição das receitas públicas. (REZENDE; DAIN, 1985, p.311).

O excesso de arrecadação, quando a receita arrecadada é superior à receita estimada na lei do orçamento, representava, por sua vez, um excedente a ser alocado através da abertura de créditos adicionais, cuja distribuição entre as diversas unidades orçamentárias estava a cargo do Executivo. Cabe destacar que a figura do excesso de arrecadação não era algo eventual, decorrente apenas de erro na previsão da receita, mas forjada pelo próprio Poder Executivo com a prática usual de subestimação da receita, “[...] adotada pelas autoridades centrais do sistema do orçamento com o propósito de aumentar seu poder discricionário sobre a destinação dos recursos fiscais.” (REZENDE e DAIN, 1985, p.311). E a subestimação tornava-se particularmente comum em períodos de aceleração da inflação. Como argumenta Piscitelli (1988, p.98), em relação ao processo orçamentário de meados da década de 1980, a subestimativa era fruto do otimismo exagerado em relação ao comportamento dos preços e possuía o importante efeito prático de aumentar o poder do Executivo sobre a execução da despesa, que poderia alterar tanto o seu limite quando a sua composição. O resultado era um claro descolamento entre o orçamento aprovado e o de fato executado pelo governo, fazendo com o que o orçamento fosse considerado ficção, principalmente durante o processo inflacionário da década de 1980.

As vésperas da Constituição de 1988, a prática orçamentária estava dissociada do planejamento. Como descreve Piscitelli (1988) não havia critérios programáticos seguros e consistentes na alocação dos recursos, o que levava as dotações a serem

³⁹ Vide Lei n.º. 4.539 de 1964, art. 9º; Lei n.º. 4.900 de 1965, art. 12; Lei n.º. 5.189 de 1966, art. 11; Lei n.º. 5.373 de 1967, art. 6º, parágrafo único; Lei n.º. 5.546 de 1968, art. 7º; Decreto-Lei n.º. 727 de 1969, art. 4º; Lei n.º. 5.628 de 1970, art. 4º; Lei n.º. 5.754 de 1971, art. 4º; Lei n.º. 5.847 de 1972, art. 4º; Lei n.º. 5.964 de 1973, art. 4º; Lei n.º. 6.187 de 1974, art. 4º; Lei n.º. 6.279 de 1975, art. 4º; Lei n.º. 6.395 de 1976, art. 5º; Lei n.º. 6.486 de 1977, art. 5º; Lei n.º. 6.597 de 1978, art. 5º; Lei n.º. 6.730 de 1979, art. 5º; Lei n.º. 6.867 de 1980, art. 5º, *caput*; Lei n.º. 6.962 de 1981, art. 5º, inciso I; Lei n.º. 7.053 de 1982, art. 5º, inciso I; Lei n.º. 7.155 de 1983, art. 5º, inciso I; Lei n.º. 7.276 de 1984, art. 5º, inciso I; Lei n.º. 7.420 de 1985, art. 5º, inciso I; Lei n.º. 7.544 de 1986, art. 5º, inciso I; e Lei n.º. 7.632 de 1987, art. 6º, inciso I.

distribuídas de acordo com a habilidade pessoal dos especialistas e o peso político dos dirigentes, ainda que não houvesse uma boa justificativa para o gasto. E uma vez iniciada uma despesa, a inércia do sistema assegurava a sua continuidade, mesmo que esta estivesse ligada a um projeto, que por definição é temporário. Assim, o gasto realizado hoje era a base para a proposta orçamentária seguinte, sempre acompanhada do jogo de pedir mais do que o necessário para obter-se menos do que de fato se precisa. Na fase da execução, a prática da abertura de créditos adicionais à conta do excesso de arrecadação, conjugada com a defasagem das dotações prevista no orçamento frente ao processo inflacionário, tornaram-se incentivo para os órgãos executarem toda a dotação rapidamente para entrar na fila por créditos adicionais e desincentivo para a gestão eficiente do gasto público.

O segundo aspecto do processo orçamentário aqui analisado, os volumes de receitas e despesas da União que de fato são determinados dentro do processo orçamentário, ou de modo equivalente, o montante de recursos que são decididos à margem desse processo, está diretamente ligado às reformas administrativa e financeira da segunda metade da década de 1960. A reforma administrativa implantada pelo Decreto-Lei n.º. 200 de 1967 estabeleceu como princípio fundamental da Administração Federal a descentralização das atividades do governo, amparadas na autonomia financeira e administrativa. Com isso, o movimento de expansão da administração indireta, verificado com o aumento do número de autarquias nas décadas de 1950 e 1960, conheceu o seu auge em fins da década de 1960 e na primeira metade da década de 1970. A descentralização que se procedeu após o Decreto-Lei ocorreu principalmente sob a forma empresarial, do ponto de vista jurídico-organizacional, independentemente da natureza da atividade a ser exercida; as poucas autarquias que foram criadas tinham funções estritamente regulatórias (PRADO, 1985, p. 267, p. 272 e p.275).

A autonomia financeira e administrativa assegurava à grande parte das autarquias e entidades paraestatais orçamentos próprios aprovados por decreto do Poder Executivo, incluindo neste conjunto as entidades previdenciárias e as investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais (art. 107, da Lei n.º. 4.320 de 1964). Apenas as entidades que recebiam subvenções ou transferências à conta do orçamento estavam incluídas no Orçamento Geral da União, e assim mesmo suas receitas e despesas eram incluídas na forma de dotações globais. As empresas públicas e de economia mista tinham asseguradas condições de funcionamento idênticas à do setor privado (Decreto-Lei n.º. 200 de 1967), não sendo disposta a obrigatoriedade de aprovação de orçamento. Vale ressaltar que a Lei n.º. 4.320 de 1964, art. 108, previa a vinculação dos orçamentos das entidades autárquicas e paraestatais ao Orçamento da União, pela inclusão do saldo positivo apurado pelas entidades como receita no orçamento da União e a inclusão do saldo negativo como subvenção econômica na receita orçamentária da entidade. Entretanto,

O relacionamento entre o orçamento do governo central e os orçamentos das entidades descentralizadas, tão bem equacionado pelos [...] artigos [107 e 108] da Lei n.º 4.320/64, ficou sensivelmente prejudicado pelo artigo 62 e parágrafo 1º da Constituição de 1969, que tornou sem efeito o art.108 da referida Lei. Assim apenas o art. 107 chegou a ser cumprido, tendo dado origem aos chamados Orçamentos Próprios, aprovados pelo Poder Executivo. (CÔRE, 1992, p.10).

Até 1979, o processo de elaboração e aprovação do orçamento dessas entidades ocorria de modo disperso, em contraste com o sistema centralizado do orçamento fiscal. As entidades autárquicas e paraestatais, que deveriam ter seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, tinham o seu processo orçamentário restrito ao Ministério a que estavam vinculadas, responsável por sua aprovação. No caso das empresas, a supervisão ministerial ocorria, dentre outras formas, com a aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembleias e órgãos de administração ou controle (Decreto-Lei n.º. 200 de 1967, art. 26, inciso IV, item d e item e). O resultado dessa dispersão foi que “Até a publicação dos relatórios e do Cadastro de Empresas estatais, realizada pela SEST a partir de 1981, era rigorosamente inexistente qualquer informação sistemática e abrangente sobre o conjunto dos organismos estatais.” (PRADO, 1985, p. 166). E na falta dessas informações, o controle do gasto público e a apuração do desempenho da política fiscal da administração federal como um todo se tornaram difícil, para não dizer impossível.

Não é por acaso que a unificação dos orçamentos dessas entidades em um único documento e a centralização do seu processo de elaboração e aprovação foram realizadas pelo Decreto n.º. 84.128 de 1979 em um contexto de grave descontrole das contas públicas, inflação crescente e piora nas contas externas. Criou-se dentro do Sistema de Planejamento Federal o subsistema de controle de recursos e dispêndios de empresas estatais (art.1º), cujo órgão central era a Secretaria de Controle de Empresas Estatais, ligada à Seplan (art.3º). À SEST competia, entre outras atribuições, coordenar as atividades das empresas estatais, propor limites máximos de dispêndios globais e de limites globais de valor para a importação de bens e serviços, emitir parecer sobre a prioridade de um projeto para a contratação de crédito externo e emitir parecer sobre as propostas de aumento de capital das empresas estatais e a criação de novas empresas.

Cabe ressaltar que,

Como o objetivo inicial de criação da SEST era o de exercer controle sobre o orçamento das várias instituições públicas, ou controladas pelo Estado, que não estavam inseridas no orçamento fiscal, o chamado Orçamento SEST [...] [era] uma peça extremamente heterogênea do ponto de vista da natureza das instituições envolvidas. (REZENDE e DAIN, 1985, p.312).

Isto porque o orçamento incluía não apenas as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, e todas as empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União, como o termo empresas estatais sugere, mas também as autarquias, as fundações instituídas ou mantidas pelo poder público e os órgãos autônomos da administração direta (art. 2º do Decreto n.º. 84.128 de 1979)⁴⁰. E grande parte destas entidades desempenhavam atividades típicas de governo, como os

⁴⁰Essa heterogeneidade no orçamento resultou em críticas às avaliações de desempenho dessas entidades realizadas para o conjunto das empresas, particularmente na apuração do déficit, pois coexistiam no mesmo orçamento entidades típicas de governo, como as universidades federais, que não geram receita e são dependentes de recursos do Tesouro, e de outro, grandes empresas estatais como a Petrobrás e o a Companhia Vale do Rio Doce que operavam sob a lógica do mercado, compondo o chamado setor produtivo estatal. Desse modo, “Associar [...] transferências [às fundações e autarquias] a déficits é um equívoco, visto que somente a insuficiência da receita fiscal frente à despesa fiscal global (independentemente da sua localização num e noutro orçamento) permite caracterizar uma situação deficitária das contas fiscais.” (DAIN, 1983, p.132). Braga (1983) e Oliveira (1985) também criticam a forma de apuração do déficit das estatais nesse período.

programas de amplo interesse social em educação, saúde, assistência social e nutrição, e atividades regulatórias, cujo financiamento deveria ser feito por recursos fiscais. A não inclusão dessas entidades no OGU decorreu da opção institucional adotada. Para se ter uma ideia do universo da administração indireta federal, o primeiro levantamento realizado pela SEST, em 1980, listou 530 empresas estatais, sendo 43 empresas-papel, criadas apenas para registro de lavra de mineração, e 46 concessionárias de serviços de eletricidade, transportes e comunicações, sobre as quais a União não tem controle acionário. Do conjunto restante, 441 empresas, Prado (1985, p.230-231) encontra apenas 184 entidades que poderiam ser descritas como empresas, por operarem no que ele definiu de circuito fechado, formando preços para os seus produtos. As outras 210 entidades, que respondiam por 40% do dispêndio total do universo SEST, em 1980, realizavam atividades intrínsecas do setor público.

A reforma financeira, que criou o Banco Central e o CMN, instituiu o chamado orçamento monetário, que estimava as necessidades globais de moeda e crédito para a economia, era elaborado pelo Bacen e aprovado pelo CMN (art. 4º inciso III da Lei 4.595 de 1964). O orçamento incluía também a programação global de aplicações e recursos do Banco do Brasil, preparada em conjunto com o Banco Central (art. 20 da referida Lei). Dentre as operações incluídas no orçamento monetário estavam as operações relativas a Fundos e Programas de responsabilidade do Banco Central e as operações realizadas pelo Banco do Brasil como agente do Tesouro Nacional e executor da política creditícia do governo. Como coloca Cypriano (1994, p.8), além de controlar a liquidez da economia, o orçamento monetário também tinha por objetivo distribuir essa liquidez para os setores considerados prioritários pelo governo, através do crédito alocado nas contas ativas do Banco Central e do Banco do Brasil. A política creditícia do governo concedia crédito a juros subsidiados para a agricultura, para a exportação e para setores industriais específicos. Além disso, faziam parte das operações do Banco do Brasil as políticas de preços mínimos, de aquisição de produtos agrícolas e de formação de estoques reguladores, bem como os programas de subsídios à comercialização do trigo, do açúcar e do álcool e do petróleo. Também integravam o orçamento monetário, ao longo do período estudado, as despesas referentes aos avisos GB-588 e MF-30 – encargos de empréstimos externos que o Tesouro deveria cobrir na condição de avalista; os benefícios pecuniários, que consistiam na devolução aos tomadores de empréstimos externos do imposto recolhido nas remessas de juros, comissões e outras despesas para o exterior⁴¹; e os encargos da dívida mobiliária interna federal, sob administração do Bacen e dispensados de constarem no orçamento fiscal pela Lei Complementar nº. 12 de 1971. Em conjunto, esses gastos formavam a chamada Conta Fiscal⁴² do orçamento monetário. E para executá-los “[...] bastava o Conselho

⁴¹ O objetivo dessa restituição era estimular a contratação de empréstimos externos como parte da política de acumulação de reservas cambiais, realizada pelo governo. De acordo com o Decreto-Lei nº. 1.411 de 1975, o percentual devolvido era de 50%. Em 1979, como parte do pacote de dezembro, o Decreto-Lei nº. 1.725 elevou o percentual para 95%. Em 1980, o valor passou para 40% com a Resolução nº. 613 de 1980. (OLIVEIRA, 1985, p. 130).

⁴² O rol de despesas realizadas à conta do orçamento monetário e consideradas tipicamente fiscal pelo governo não encontra unanimidade na literatura econômica do período. Dain (1983) e Oliveira (1985) criticam a atribuição dos subsídios ao petróleo, dos subsídios creditícios e dos benefícios pecuniários a despesas de caráter fiscal a serem cobertas com recursos do Tesouro Nacional. Os autores criticam ainda a inclusão nesta lista dos encargos da dívida mobiliária, pois embora esta seja de responsabilidade do Tesouro Nacional do ponto de vista formal, sua emissão estava atrelada à política monetária do governo e

Monetário Nacional aprovar um voto de um ministério ou até mesmo o ministro da Fazenda mandar uma correspondência ao Banco do Brasil determinando a realização da operação.” (MOREIRA, 1986, p. 118).

O resultado da exclusão de considerável parcela de receitas e despesas do processo orçamentário da União, e de sua alocação no Orçamento SEST e no Orçamento Monetário, cujo controle estava restrito à cúpula do Poder Executivo, foi reforçar ainda mais o centralismo do sistema, sempre em conformidade com o regime autoritário imposto pelos militares.

O arcabouço institucional implantado entre a segunda metade da década de 1960 e início da década de 1970 resultou, em última instância, em dois órgãos de decisão da política fiscal: a Seplan⁴³, responsável pelo orçamento fiscal, e o CMN, responsável pelo orçamento monetário e, portanto, pelas políticas creditícias, de subsídios e pela dívida pública. Além disso, observa-se uma não separação das políticas fiscal e monetária, uma vez que a partir da Lei Complementar n.º. 12 de 1971 a emissão de dívida era realizada pelo Bacen tanto para cobertura de déficits fiscais quanto para operações de política monetária.

A peça chave para o funcionamento dessa estrutura institucional era o relacionamento entre Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro Nacional por meio da “Conta Movimento”. Esta conta foi criada em março de 1965 para registrar todo o relacionamento financeiro entre o Banco do Brasil e o Banco Central. Seu saldo era apurado diariamente e, em caso de déficit, o Banco Central deveria cobri-lo seja com a colocação de títulos no mercado, seja por meio de emissão primária de moeda. Assim, no desenvolvimento de suas funções como agente do Tesouro Nacional – tanto para a execução do orçamento fiscal quanto para a execução das políticas de crédito e subsídios – e como agente especial do Banco Central – nas operações de compra e venda de moeda estrangeira e na realização de pagamento e recebimentos de interesse do Bacen – as insuficiências de caixa do Banco do Brasil eram lançadas na “Conta Movimento” e cobertas pelo Bacen. Na prática isto unia do ponto de vista financeiro as três instituições e tornava o Banco do Brasil um emissor de moeda.

Esse mecanismo de financiamento dos gastos públicos foi usado, e pode-se dizer abusado pelo governo, a ponto de esgotar “o modelo de financiamento de gastos públicos de intervenção econômica no mercado através do orçamento monetário, em 1982/1983”. (MOREIRA, 1986, p.118).

Como argumenta Guardia (1992),

Na ausência de controle sobre sua execução [do Orçamento Monetário], e dada a liberdade conferida ao Banco Central e ao Banco do Brasil para financiar as despesas deste orçamento com emissão primária de moeda, não eram as despesas que se adequavam às disponibilidades de recursos, mas sim a emissão monetária ou de títulos da dívida

não a déficits fiscais. Apesar dos argumentos apresentados, essas despesas são aqui consideradas de caráter fiscal, pois foi este diagnóstico que levou às mudanças institucionais da década de 1980, objeto de análise deste trabalho.

⁴³O orçamento das empresas estatais, a cargo da Seplan por meio da SEST, era também um instrumento de política fiscal, dada a existência de entidades que realizavam atividades típicas de governo. Como foi criado já no contexto da crise econômica, em 1979, optou-se por não incluí-lo no arcabouço institucional instaurado no início do Governo Militar. Assim, este orçamento pode ser visto como uma primeira mudança institucional derivada dos problemas financeiros e econômicos do país.

mobiliária federal às necessidades de financiamento das operações ativas do Orçamento Monetário. (GUARDIA, 1992, p. 16).

Contudo, deve-se ressaltar que a questão maior para o controle monetário não estava na realização de atividades típicas de autoridade monetária pelo Banco do Brasil, nem a existência da Conta Movimento em si, mas no fato dessas instituições “... nada mais [...] [serem] do que os mecanismos ágeis, flexíveis e simples para a execução de ordens emanadas do Conselho Monetário Nacional.” (MOREIRA, 1986, p.118).

Conclui-se, assim, que se em um ambiente democrático a concentração das decisões em uma estrutura hierárquica tende a ser promotora da disciplina fiscal, como exposto na seção 2.2, em um regime autoritário, como o que vigorou no Brasil, essa concentração de poder no Executivo, aliada a pouca transparência do processo decisório, à falta de uma estrutura abrangente de controle externo e de limites efetivos para o déficit e a dívida pública, abriu caminho para o descontrole das contas públicas.

4. As mudanças institucionais da década de 1980

O reordenamento das finanças do governo tornou-se um ponto fundamental para o ajustamento interno do país, diante do diagnóstico oficial, em fins da década de 1970, de que a inflação estava fundamentalmente ligada ao déficit público. Este, por sua vez, estaria localizado no orçamento monetário, que realizava as despesas da conta fiscal sem a devida cobertura de recursos fiscais. Se estas despesas fossem transferidas para o orçamento fiscal, o superávit apurado desde 1973 seria transformado em déficit (OLIVEIRA, 1985, p.109). Neste contexto, as primeiras reformas foram realizadas em 1979, com a criação da SEST e o orçamento das estatais, conforme exposto anteriormente, e com a transferência de recursos do orçamento fiscal para o orçamento monetário, a partir de 1980, a título de cobertura dos gastos fiscais constantes neste último. Entre 1981 e 1985, essas transferências corresponderam as seguintes parcelas da receita fiscal do Tesouro: 10,5% em 1981; 13,3% em 1982; 23% em 1983; 16,6% em 1984 e 15% em 1985. (MOREIRA, 1986, p.122). No entanto, não foram suficientes para cobrir o déficit desse orçamento.

Apesar da constatação acerca da necessidade do rearranjo institucional para o controle das contas públicas, novas medidas só foram tomadas em 1985, no contexto político da Nova República. As negociações da dívida externa a partir de 1983, sob o amparo do FMI e suas condicionalidades, reforçaram a necessidade de controle do gasto público e, conseqüentemente, da reforma institucional, mas não foram suficientes para efetivá-las. Neste caso,

[...] o que explica a protelação das medidas para o saneamento das finanças públicas é o fato de as características desse arranjo se adequarem perfeitamente ao modelo de concentração financeira e de centralização política pelo governo Federal. Os mecanismos de financiamento disponíveis às autoridades do Ministério da Fazenda e do Conselho Monetário Nacional e o grau de autonomia outorgada aos decisores das agências governamentais descentralizadas proporcionavam um flexibilidade ilimitada para a escolha das prioridades e para a realização de pelo menos 2/3 dos gastos públicos sem dar conhecimento sequer aos membros do Parlamento. (GOMES, 1999, p.37-38).

Em 1984, por meio do voto n.º. 283, o CMN criou uma comissão para discutir as medidas a serem tomadas para o reordenamento das finanças do governo, formada por quatro grupos de trabalhos e sete subgrupos. Entre as recomendações sugeridas destacam-se: i) a reformulação do Orçamento da União, com a inclusão das receitas e despesas alocadas no orçamento monetário; ii) a centralização das disponibilidades de caixa do Tesouro em uma única conta no Banco Central; iii) o pagamento ao Banco do Brasil pelos serviços prestados ao Tesouro, com os recursos alocados de forma adequada e explícita no Orçamento da União; iv) a regularização dos saldos das operações de responsabilidade do Tesouro Nacional junto as autoridades monetárias; v) a extinção do orçamento monetário; vi) a extinção da função de fomento do Banco Central; vii) a transferência das atividades típicas de autoridade monetária exercidas pelo Banco do Brasil para o Banco Central; viii) a extinção da “Conta Movimento”; ix) a transferência para o Ministério da Fazenda da gestão da dívida mobiliária federal; x) a centralização no Ministério da Fazenda da administração de todas as receitas da União; xi) a transferência para o Tesouro Nacional dos resultados do Banco Central; e xii) a subordinação ao Congresso Nacional da assunção de riscos operacionais pelo Tesouro Nacional. (MOREIRA, 1986, p.119-120).

O CMN aprovou as propostas em dezembro de 1984 e a previsão inicial era de que as reformas fossem realizadas entre 1985 e 1986, a partir da extinção da “Conta Movimento”. No entanto, oposição dentro do próprio governo, particularmente do Banco do Brasil, adiou a reforma. Em 20 de dezembro de 1984, “a juíza da 5ª Vara da Justiça Federal de Brasília, Ana Maria Pimentel, concedeu liminar em ação popular de autoria do Depurado Élquisson Soares (PMDB-BA), sustentando as mudanças” (FERREIRA, 2006, p. 84). Diante do contexto de fim de mandato e, particularmente, de transição do regime autoritário para o democrático, não havia condições políticas para levar a reforma adiante.

A Nova República, iniciada com a posse de José Sarney, em 15 de março de 1985, não trouxe de imediato espaço para a reforma institucional. Como aponta Gomes (1999, p.40), o próprio Francisco Dornelles, que assumiu o Ministério da Fazenda, posicionou-se contra as medidas, mesmo tendo participado do debate, provavelmente por perceber o quanto isso representaria em termos de perda de poder. Foi apenas no contexto de aceleração da inflação que o espaço para a reforma se abriu, viabilizado pela convergência entre o diagnóstico da equipe econômica do governo e o diagnóstico do relatório da Comissão do CMN sobre a necessidade de um novo arranjo institucional, bem como pelo fato da maioria dos participantes da Comissão terem se mantido próximos a centros de decisão do novo governo (GOMES, 1999, p. 40-43).

A transferência das despesas fiscais do orçamento monetário para o Orçamento Geral da União iniciou-se em 1985, com a inclusão no projeto de lei orçamentária para 1986 desses gastos sob a rubrica Programas Sujeitos a Tratamento Financeiro Específico (PROFIE). No entanto, cabe destacar que embora as despesas estivessem alocadas no orçamento fiscal, a administração de fundos e programas de créditos e a administração da dívida mobiliária federal permaneciam sob a responsabilidade do Banco Central. (TEIXEIRA, 1990, APUD GUARDIA, 1992, p.21). A partir do exercício financeiro de 1988, as despesas do orçamento monetário foram transferidas de forma definitiva para o orçamento fiscal, e passaram a compor o Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, anexo ao orçamento fiscal. Esta mudança institucional

foi estabelecida pelo Decreto n.º 94.444 de 1987, que transferiu para o Ministério da Fazenda os fundos e programas de crédito para fomento administrados pelo Banco Central, e pelo Decreto n.º 94.442, que criou o Orçamento das Operações Oficiais de Crédito.

Ainda em 1987, o Decreto n.º 94.443 transferiu a administração da dívida mobiliária interna federal do Banco Central para o Ministério da Fazenda e o Decreto-Lei n.º 2.376 promoveu o acerto de contas entre o Tesouro Nacional e o Banco Central, e o Banco do Brasil, com a realização e liquidação dos débitos e créditos existentes entre estas instituições (art. 11). Assim, a transferência das despesas do orçamento monetário para o orçamento fiscal e a transferência da administração da dívida interna, aliadas ao acerto de contas entre as três instituições, completaram a separação financeira entre Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro Nacional iniciada em janeiro 1986, com o fim da Conta Movimento, quando o voto do CMN n.º 45 congelou o saldo desta conta e a substituiu por uma conta de suprimentos específicas do Ministério da Fazenda.

Como destaca Guardia (1992), a separação financeira entre Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro Nacional, além de definir claramente as funções de cada entidade teve impactos profundos sobre a gestão e o financiamento do orçamento federal, em particular, das despesas do orçamento monetário, que antes financiadas por endividamento externo, passaram a ser custeadas com recursos fiscais.

O Decreto-Lei n.º 2.376 também limitou a emissão de dívida mobiliária interna da União, que só poderia ser elevada para cobrir o déficit no orçamento fiscal, mediante autorização legislativa e atender a parcela do serviço da dívida não incluída neste orçamento (art. § 1º).

O novo quadro institucional incluiu ainda a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) pelo Decreto n.º 92.452, de março de 1986, subordinada ao Ministério da Fazenda, como órgão central do Sistema de Programação Financeira e do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria (art. 1º). Assim, a STN ficou responsável pela administração financeira do orçamento e pela contabilidade e auditoria dos gastos públicos, além de gerenciar o caixa do Tesouro, unificado pelo Decreto n.º 93.872 de 23 de dezembro de 1986. Em janeiro de 1988, a Secretaria assumiu ainda as funções relativas aos serviços de colocação e resgate de títulos da dívida pública mobiliária federal, por meio da Portaria n.º 430 de 1987.

Assim, as reformas implantadas de modo gradual entre 1985 e 1988 trouxeram a separação entre Banco do Brasil, Banco Central e Tesouro Nacional e buscaram unificar o orçamento fiscal transferindo para este as despesas alocadas no orçamento monetário. Contudo, é apenas com a Constituição de 1988 que ocorre formalmente a unificação de todas as receitas e despesas fiscais em uma única lei orçamentária. A Constituição de 1988 marca também o início do processo orçamentário vigente até os dias atuais. É importante ressaltar que, assim como no processo orçamentário do período militar, o novo processo orçamentário não foi estabelecido de uma única vez, mas foi sendo construído ao longo do tempo. Desse modo, as alterações realizadas pela Constituição formam a estrutura principal do processo, mas seu formato atual é fruto tanto de mudanças institucionais realizadas no início da Nova República quanto das alterações ocorridas ao longo das décadas de 1990 e 2000.

5. O processo orçamentário atual⁴⁴

As mudanças trazidas pela Constituição de 1988 buscaram ampliar a participação da sociedade no processo orçamentário, por meio da maior participação do Congresso Nacional e completar a unificação das receitas e despesas fiscais em uma única lei orçamentária⁴⁵, contemplando, desse modo, os dois aspectos do processo orçamentário do período militar destacados anteriormente que possibilitaram os excessos cometidos na gestão dos recursos públicos.

Antes, porém, de analisar o processo orçamentário atual é importante fazer duas observações. A primeira refere-se ao processo orçamentário e sua integração com o planejamento governamental. Com a nova Constituição, houve um estreitamento entre o planejamento governamental, introduzido no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e o processo orçamentário da Lei do Orçamento Anual (LOA)⁴⁶. O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo, com vigência de quatro anos, que deve orientar todos os demais planos e programas do governo, bem como o orçamento anual. Sua lei deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º). A LDO, por sua vez, forma o elo entre o PPA e a LOA e representa uma inovação no sistema orçamentário brasileiro, trazida pela Constituição de 1988. Este instrumento estabelece diretrizes, prioridades e normas gerais para a elaboração do orçamento anual, o que representa uma ampliação no período de discussão do orçamento e uma maior participação do Legislativo no processo orçamentário, pois o inclui nas discussões prévias à elaboração do projeto de lei do orçamento. Nas palavras de Sanches (1996, p.6) “A LDO corresponde, sem dúvida, à maior conquista na área da orçamentação governamental que foi propiciada ao Legislativo pela nova Carta.”

O segundo ponto a ser destacado é que, o processo orçamentário da Constituição de 1988 ainda encontra-se em construção. Ao estabelecer as normas de finanças públicas no Capítulo II, a Carta Magna previu a edição de duas leis complementares, no art. 163 e no art. 165, § 9º, para normatizar o tema. De acordo com o art. 163, a lei complementar deveria dispor, dentre outros temas, sobre finanças públicas; dívida pública externa e interna; concessão de garantias pelas entidades públicas; e emissão e resgate de títulos da dívida pública. Como ressalta Nunes (2006, p. 6-7) esta lei complementar seria voltada mais para questões de fundo macroeconômico, como o equilíbrio intertemporal das finanças públicas, e foi atendida com a promulgação da Lei

⁴⁴ Devido à limitação de espaço, esta seção concentra-se na análise do processo orçamentário, descrevendo apenas os pontos principais. A descrição detalhada do atual processo orçamentário encontra-se em Giuberti (2012, cap. 4).

⁴⁵ Além de estabelecer maior integração entre os instrumentos de planejamento da economia.

⁴⁶ É importante ressaltar que embora no plano normativo haja uma clara hierarquia entre o PPA, a LDO e a LOA, com o PPA estabelecendo as diretrizes e as metas da administração pública, a LDO as prioridades dentro das metas do PPA e a LOA correspondendo à execução dessas prioridades, a prática tem se mostrado distinta. Em relação ao conteúdo e a forma, falta normatização definitiva. No que tange aos prazos de elaboração e aprovação, há um descasamento entre o PPA e a LOA, fazendo com que o orçamento para o segundo ano de mandato seja elaborado sem as diretrizes e metas do PPA que estará em vigor neste segundo ano, o que inverte a lógica do processo.

Complementar n.º 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁴⁷. O art. 165, § 9º, por sua vez, deixa a cargo de lei complementar as normas gerais para elaboração e controle do PPA, da LDO e da LOA, abrangendo dispositivos sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização desses instrumentos, bem como normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta. No entanto, até o momento tal lei não foi promulgada. A normatização dessas matérias tem sido suprida pela Lei n.º 4.320 de 1964, recepcionada pela Constituição de 1988, por dispositivos na LDO, neste caso, válidos apenas por um ano, e em portarias e decretos da SOF e da STN.

A Lei Orçamentária Anual, tal como estabelecida pela Constituição de 1988, representou a conclusão do processo de unificação dos orçamentos da União, ao incluir as entidades da administração indireta, presentes anteriormente no orçamento SEST. Como dispõe o art. 165, § 5º, da Constituição, a lei é composta pelo orçamento fiscal, pelo orçamento da seguridade social e pelo orçamento de investimentos das estatais em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. O orçamento fiscal engloba as receitas e despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. O orçamento da seguridade social dispõe sobre as receitas e despesas relativas às ações nas áreas de previdência social, assistência social e saúde, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Ao incluir a administração indireta de forma genérica, o texto constitucional abarca além das autarquias e fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. No entanto, como argumenta Giacomoni (2010, p. 70), essas entidades exercem atividades orientadas pelo mercado e não atividades públicas, de modo que suas finanças, particularmente suas receitas e despesas operacionais não configuram receitas e despesas fiscais, o que justifica a sua não inclusão no orçamento público. Enquanto não é editada a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição, a questão tem sido normatizada anualmente pela LDO. Em linhas gerais, as leis de diretrizes orçamentárias de 1989 a 2009 estabeleceram que os orçamentos fiscal e da seguridade social deveriam incluir as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, e que recebam recursos destes orçamentos, exceto quando estes recursos sejam destinados a participação acionária, a pagamento de serviços prestados, de fornecimento de bens, de empréstimos e financiamentos concedidos, bem como recursos oriundos de transferências para aplicação em programa de financiamento do setor produtivo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e em programa de desenvolvimento econômico, através do BNDES. Entre 1989 e 1994, as LDO excluíram também as entidades que receberam recursos para refinanciamento da dívida externa garantida pelo Tesouro Nacional. A partir de 2002, os fundos de incentivos

⁴⁷ A LRF estabelece normas de finanças públicas para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No entanto, considerando que este trabalho tem por foco a União, os demais entes não serão mencionados na análise de seus dispositivos.

fiscais passaram a figurar exclusivamente como anexo ao projeto de lei orçamentária⁴⁸ e, a partir de 2003, os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, constituídos como autarquias, também não são incluídos nos orçamentos⁴⁹.

5.1 Elaboração da proposta de orçamento

A elaboração da proposta orçamentária, por sua vez, permaneceu como finalidade do Sistema de Planejamento e Orçamento, instituído pelo Decreto-Lei n.º. 200 de 1967, e atualmente organizado e disciplinado pela Lei n.º. 10.180 de 2001⁵⁰. O sistema vigente é composto por um órgão central, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por órgãos setoriais, que são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República, e por órgãos específicos vinculados ao órgão central (art. 4º, da Lei n.º. 10.180 de 2001). No que tange à elaboração dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais, estes estão a cargo de dois órgãos específicos, a SOF e o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, ligado à Subsecretaria-Executiva do MPOG, responsáveis, respectivamente, pelos orçamentos fiscal e da seguridade social e pelo orçamento de investimento das estatais (art. 6º e art. 17 do Anexo I do Decreto n.º. 7.675 de 2012). Cabe destacar que apesar das mudanças na organização da Presidência da República e dos Ministérios, a SOF, desde sua criação, manteve-se como o órgão responsável por coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da proposta orçamentária e estabelecer as normas para a elaboração e implementação desses orçamentos, entre outras atribuições, o que representa a manutenção da estrutura hierárquica na formulação da proposta de orçamento.

A SOF inicia a etapa de elaboração da proposta orçamentária com a definição de todas as instruções para sua elaboração, incluídos o cronograma de elaboração, os agentes responsáveis e suas funções, a metodologia para a projeção de receitas e despesas, o detalhamento da proposta setorial, entre outros. O processo segue com i) a definição das diretrizes principais, como os parâmetros macroeconômicos, as metas fiscais, os riscos fiscais e os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, sendo destaque o demonstrativo de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, instituído pela LRF; e ii) a avaliação e aprovação das estimativas de receitas e despesas que compõem as Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC), parâmetro fundamental para a elaboração da proposta orçamentária. Estes

⁴⁸ Conforme disposto no art. 165, § 6º da Constituição, “O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.”

⁴⁹ As informações acima estão dispostas nas seguintes leis: Lei n.º. 7.800 de 1989, art. 9º; Lei n.º. 8.074 de 1990, art. 10; Lei n.º. 8.211 de 1991, art. 9º; Lei n.º. 8.447 de 1992, art. 4º, parágrafo único; Lei n.º. 8.694 de 1993, art. 5º; Lei n.º. 8.931 de 1994, art. 5º; Lei n.º. 9.082 de 1995, art. 5º; Lei n.º. 9.293 de 1996, art. 4º; Lei n.º. 9.473 de 1997, art. 4º; Lei n.º. 9.692 de 1998, art. 4º; Lei n.º. 9.811 de 1999, art. 6º; Lei n.º. 9.995 de 2000, art. 6º; Lei n.º. 10.266 de 2001, art. 6º; Lei n.º. 10.524 de 2002, art. 4º; Lei n.º. 10.707 de 2003, art. 5º; Lei n.º. 10.934 de 2004, art. 6º; Lei n.º. 11.178 de 2005, art. 6º; Lei n.º. 11.439 de 2006, art. 6º; Lei n.º. 11.514 de 2007, art. 7º; Lei n.º. 11.768 de 2008, art. 6º; Lei n.º. 12.017 de 2009, art. 6º.

⁵⁰ Entre 1994 e a promulgação da Lei n.º. 10.180 de 2001, o Sistema de Planejamento e Orçamento foi disciplinado sucessivamente por medidas provisórias, sendo a Medida Provisória n.º. 480 de 24 de abril de 1994, reedita 88 vezes, com modificações, até a sua conversão em Lei.

procedimentos são realizados pela SOF em conjunto com a Assessoria Econômica do MPOG, do Ministério da Fazenda, da Casa Civil e os órgãos setoriais. Estimadas a NFGC, a SOF, com respaldo da Casa Civil, estabelece os limites monetários para cada órgão setorial, que por sua vez os repassam para as suas unidades orçamentárias. Os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias elaboram suas propostas de despesa e as encaminham para a SOF por meio do Sidor⁵¹. A SOF analisa, ajusta aos parâmetros estabelecidos e define as propostas setoriais que, juntamente com as propostas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, elaboradas de acordo com o disposto na LDO, recebem a indicação das fontes de recursos, são consolidadas e compatibilizadas com a Constituição Federal, o PPA, a LDO e a LRF. A proposta orçamentária é finalizada com a preparação da mensagem presidencial, o que envolve vários órgãos do Executivo sob a coordenação da SOF e da Casa Civil (GIACOMONI, 2010, p. 245-247).

5.2 Votação e aprovação da lei orçamentária

Formulada a proposta orçamentária, o Presidente da República deve encaminhá-la ao Congresso Nacional⁵², o que inicia a segunda etapa do processo orçamentário. A tramitação do projeto de lei do orçamento segue os mesmos caminhos do PPA e da LDO: deve ser apreciada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)⁵³, a qual deve receber e emitir parecer sobre as emendas a serem apreciadas na forma regimental pelo plenário das duas casas legislativas (art. 166, *caput*, § 1º, inciso I, e § 2º da Constituição); ainda na etapa de apreciação do projeto de lei, o Presidente da República pode propor modificações (art.166, § 5º, da Constituição); e seu trâmite segue as demais normas relativas ao processo legislativo, no que tange à sanção presidencial, ao veto e à apreciação do veto (art.166, § 7º).

Na CMO, a apreciação do projeto de lei orçamentária ocorre em quatro etapas resultando em quatro pareceres⁵⁴ (Resolução do Congresso Nacional n.º. 1 de 2006): o parecer da receita, o parecer preliminar, os pareceres setoriais e o parecer final. O parecer da receita, elaborado pelo relator da receita, é resultado da apreciação das estimativas de receita apresentadas no projeto de lei, incluídas as possíveis reestimativas de receita. Assim, este parecer estabelece antes mesmo da apresentação das emendas o montante de recursos disponíveis para serem alocados entre as diferentes modalidades de emendas^{55,56}. O parecer preliminar é elaborado pelo relator-geral e determina os

⁵¹ Sistema Integrado de Dados Orçamentários. Em 2009, o MPOG iniciou a implantação do SIOP, Sistema de Planejamento e Orçamento, que no futuro deve substituir o Sidor.

⁵² A LOA, a LDO e o PPA são leis de iniciativa exclusiva do Presidente da República (art. 84, inciso XXIII da Constituição).

⁵³ A CMO foi instalada em 1991, pela Resolução n.º. 1 do Congresso Nacional. Atualmente ela é regida pela Resolução n.º. 1 de 2006 do Congresso Nacional, com alterações dadas pela Resolução n.º. 3 de 2008, e composta por 40 membros, sendo 30 deputados e 10 senadores, com igual número de suplentes.

⁵⁴ Os pareceres correspondem aos relatórios produzidos e aprovados na comissão ou subcomissão que o apreciou.

⁵⁵ São três as modalidades de emenda definidas pela Resolução n.º. 1 de 2006-CN: emendas individuais, emendas de comissão, apresentadas pelas comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, e emendas de bancada estadual, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal.

⁵⁶ Antes da Resolução n.º. 1 de 2006-CN, as reestimativas de receita estavam a cargo do relator geral e eram apreciadas no relatório final juntamente com as emendas à despesa.

limites para cada tipo de emenda, bem como as condições, restrições e limites a serem obedecidos pelos relatores setoriais e pelo relator-geral para remanejamento e cancelamento de dotações, dentre outras diretrizes. Os pareceres setoriais, elaborados pelos relatores de cada área temática, emitem a avaliação do relator sobre cada emenda apresentada. Por fim, o parecer final, de responsabilidade do relator-geral, consolida os pareceres setoriais e segue para discussão e votação no plenário do Congresso Nacional.

As diretrizes estabelecidas no parecer preliminar, bem como as emendas incluídas no parecer final devem atender aos limites impostos pela Constituição de 1988: as emendas ao orçamento podem ser aprovadas somente se forem compatíveis com o PPA e a LDO e indicarem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa e os relacionados com erros ou omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Cabe destacar que as despesas destinadas a dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal não podem ser anuladas pelos parlamentares (art. 166, § 3º). Embora estas regras restrinjam o escopo do projeto passível de alteração⁵⁷, em comparação ao período militar, propiciam uma efetiva participação do Legislativo no processo orçamentário⁵⁸.

Na ausência da lei complementar prevista pelo art. 165, § 9º, da Constituição, os prazos para a elaboração e votação do projeto de lei orçamentária estão sendo determinados pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. De acordo com o art. 35, § 2º, inciso III, o projeto de lei de orçamentária deve ser encaminhado para o Congresso até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, 31 de agosto, e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, em 22 de dezembro. Contudo, diferentemente do que ocorre com a LDO⁵⁹, o Legislativo pode entrar em recesso sem que o projeto da LOA seja aprovado. E, também de modo distinto ao que ocorria no processo orçamentário do período militar, o projeto não é considerado aprovado, caso o prazo de votação não seja cumprido. O resultado é que o governo pode iniciar o exercício financeiro sem que haja um orçamento aprovado. E, de fato, esta tem sido a regra desde a promulgação da Constituição de 1988. Apenas nos anos de 1998 e 2009, o governo iniciou o exercício financeiro com o orçamento sancionado, respectivamente, pelas Leis nº. 9.598, de 30 de dezembro de 1997, e nº. 11.897 de 30 de dezembro de 2008. Nos demais anos, a aprovação ocorreu ao longo do exercício financeiro, em geral no primeiro trimestre. A exceção marcante foi o orçamento de 1994, cuja Lei foi promulgada somente em 09 de novembro.

Nestes casos, para não paralisar as ações do governo, que não podem ser realizadas sem dotação orçamentária aprovada, foi incluído na LDO dispositivo que

⁵⁷ As regras para emendas parlamentares ao orçamento estabelecidas pela Constituição representam um meio termo entre a permissividade presente na Constituição de 1946, que não impunha limites às emendas, e a virtual proibição estabelecida pela Constituição de 1967.

⁵⁸ A possibilidade de incluir despesas na lei orçamentária criou um espaço de disputas políticas dentro do próprio Legislativo e entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo que será analisado ao final desta seção, quando será feito um balanço deste processo orçamentário.

⁵⁹ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. De acordo com o art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o projeto da LDO deve ser encaminhado para o Congresso até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, 15 de abril, e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, em 17 de julho. No entanto, caso o projeto não tenha sido votado até a data acima, a sessão legislativa não poderá ser interrompida; o Legislativo só pode entrar em recesso após a aprovação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 57, § 2º).

autoriza a execução da despesa⁶⁰. O tipo de despesa e os valores autorizados variam a cada LDO, mas, de modo geral, entre 1989 e 1999, as autorizações limitavam a execução a um doze avos a cada mês, do montante previsto no projeto, e a partir de 2000, a autorização passou a ser relacionada ao tipo de despesa. Apesar das autorizações assegurarem a não paralisação do governo e terem sido ampliados nos últimos anos, a não aprovação do orçamento no prazo instituído representa restrição a ações públicas, pois novos projetos não podem ser iniciados, nem as despesas de capital executadas.

Em relação à rejeição da proposta orçamentária, a Constituição admite esta possibilidade ao estabelecer no art. 166, §8º, que os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa. No entanto, deve-se ressaltar o inconveniente desta situação uma vez que não é possível elaborar outro orçamento para o mesmo exercício financeiro, devendo as despesas serem autorizadas caso a caso, por meio de leis de abertura de créditos especiais (SILVA, 2002, p. 724).

5.3 Execução do orçamento

A execução orçamentária inicia-se após a promulgação da Lei do Orçamento, com o decreto de programação orçamentária e financeira. Até 1999 esta programação estava fundamentada nas mesmas normas vigentes para o processo orçamentário anterior, a saber, a Lei nº. 4.320 de 1964 e o art. 72 do Decreto-Lei nº. 200 de 1967, de acordo com os quais o Poder Executivo, estabelecia cotas trimestrais para a despesa que cada unidade orçamentária ficava autorizada a utilizar, observados os limites autorizados. Em 1998 e 1999, a programação passou a estabelecer cotas bimestrais de desembolso financeiro, seguindo o disposto no art. 59 da LDO de 1997 (Lei nº. 9.473) e no art. 66 da LDO de 1998 (Lei nº. 9.692), e para o exercício financeiro de 2000, as cotas passaram a ser mensais, em virtude do art. 77 da LDO de 1999 (Lei nº. 9.811). Em 2000, a programação orçamentária e financeira foi disciplinada pela LRF. De acordo com esta Lei Complementar, o Poder Executivo, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, deve estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º).

Além de estabelecer a programação mensal de desembolso, a LRF normatizou o chamado contingenciamento das despesas. Até então, os cortes nos gastos eram realizados através de decretos fundamentados no art. 84 da Constituição, no art. 48, alínea b, da Lei nº. 4.320 de 1964 e no art. 72 do Decreto-Lei nº. 200 de 1967. Estes decretos limitavam o empenho de determinados grupos de despesa e eram restritos à esfera executiva, pois não havia base legal para cortes de despesa dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, dada sua autonomia administrativa. A partir de 2000, o contingenciamento, denominado limitação de empenho e movimentação

⁶⁰ Se por um lado a autorização contida na LDO garante o funcionamento da máquina pública, por outro gera incentivo para o atraso na apreciação e votação da LOA. Ademais, a solução não é prevista na Constituição, o que coloca em dúvida a sua legalidade (GIACOMONI, 2010, p. 287).

financeira⁶¹, passou a ser obrigatório sempre que a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. A verificação deve ocorrer no fim de cada bimestre e, se constatada a possibilidade de não cumprimento das metas, a limitação de empenho e movimentação financeira deve ser realizada, segundo os critérios fixados pela LDO, e o corte abrange todos os Poderes e o Ministério Público (art. 9º da LRF)⁶².

A programação orçamentária e financeira é realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, atribuição mantida desde sua criação, em 1986, apesar das sucessivas mudanças na organização da administração direta.

O efetivo dispêndio dos recursos ocorre de acordo com os três estágios estabelecidos pela Lei nº. 4320 de 1964: empenho, liquidação e pagamento, mantida a figura dos Restos a Pagar, quando a liquidação e/ou o pagamento ocorrem após o encerramento do exercício financeiro. Como não houve alteração do disposto nesta Lei ao longo do período analisado, têm-se as mesmas definições e requisitos do processo orçamentário do período militar para cada um dos três estágios. A LRF, por sua vez, impôs condições prévias ao empenho e licitação de novas despesas, criadas ou aumentadas pela ação governamental: estas só podem ser realizadas se devidamente acompanhadas de estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO (art. 16). Caso a despesa seja obrigatória de caráter continuado, ou seja, despesa corrente determinada legalmente com execução por um período superior a dois exercícios financeiros, é necessário, além da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio e comprovar que a mesma não afetará os resultados definidos no Anexo de Metas Fiscais (art. 17).

Em relação à receita, as normas para sua execução são dadas pelo Código Tributário Nacional (Lei nº. 5.172 de 1966) e pela Lei nº. 4.320 de 1964. Deste modo, em termos legais, também não há distinção em relação ao processo orçamentário anterior, particularmente em relação ao lançamento, à arrecadação e à inscrição em dívida ativa. No entanto, em termos administrativos, os procedimentos para execução da receita e também para a execução da despesa são substancialmente diferentes.

Até 1986, existiam cerca de 12 mil contas bancárias do governo federal, movimentadas por mais de quatro mil gestores, nas quais era frequente verificar elevados saldos médios em algumas contas, mesmo no período de alta inflação, e posições deficitárias em outras, em clara subutilização dos recursos públicos

⁶¹ Ao limitar o empenho e a movimentação financeira, a LRF impõe limites tanto para a execução orçamentária quanto para a execução financeira. A Lei nº. 4.320 de 1964 não deixava esta distinção clara, o que dava margem para o contingenciamento na “boca do caixa”, ou seja, a despesa era empenhada e liquidada, mas o seu pagamento era adiado. Este recurso foi muito utilizado no período inflacionário como forma de manter o equilíbrio entre receitas e despesas, uma vez que as receitas eram indexadas e as despesas não. A partir de 2002, a LDO passou a conceituar execução orçamentária e execução financeira, sendo a primeira correspondente ao empenho e liquidação da despesa, inclusive inscrição em restos a pagar, e a segunda definida como o pagamento da despesa, inclusive restos a pagar já inscritos (art. 86, § 1º, da Lei nº. 10.524 de 2002, e LDO posteriores).

⁶² Os Poderes e o Ministério Público devem promover o contingenciamento necessário para assegurar o cumprimento das metas. O § 3º, do art. 9º, da LRF autorizava o Executivo a limitar os empenhos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, caso estes não o fizessem no prazo estabelecido. No entanto, o por meio da ADIN 2.238-5, o STF julgou este dispositivo inconstitucional.

(FERREIRA, 2006, p.99). Esta situação, cuja dimensão só foi conhecida *a posteriori*, foi alterada com a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional pelo Decreto nº. 93.872 de 1986. De acordo com este Decreto, a realização da receita e da despesa da União deve ser feita por via bancária, em observância estrita ao princípio da unidade de caixa, como disposto pelo art. 56 da Lei nº. 4.320 de 1964, e todas as receitas arrecadadas devem ser obrigatoriamente recolhidas à conta do Tesouro Nacional no Banco do Brasil (art. 1º e art. 2º do Decreto nº. 93.872 de 1986). Além da unificação dos recursos de caixa, a administração financeira tanto da execução das receitas quanto das despesas também foi centralizada e controlada eletronicamente pela STN, através do SIAFI. Criado em janeiro de 1987 e implantado em fins da década de 1980 e início dos anos 1990, o SIAFI integrou os sistemas de orçamento, execução financeira e contabilidade, pondo fim aos diferentes critérios e conceitos adotados pelos órgãos executores da despesa, que dificultavam a consolidação e a padronização das informações, bem como gerando informações viáveis para fins gerenciais ao eliminar a defasagem existente entre o encerramento do mês e o levantamento das demonstrações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, que no sistema anterior era de pelo menos 45 dias (CASTRO, 2008, p. 101; STN, 1996).

O mecanismo de créditos adicionais como forma de retificar e alterar o orçamento não apresentou mudanças significativas com a Constituição de 1988 e a recepção da Lei nº. 4.320 de 1964. Quanto à forma como os projetos de lei de créditos adicionais devem ser elaborados, a LDO passou a discipliná-la. Deste modo, os créditos adicionais, definidos pela Lei nº. 4.320 de 1964 como autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária (art. 40), são classificados em suplementares, especiais e extraordinários, destinados, respectivamente, a reforço de dotação orçamentária, a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica e a despesas urgentes e imprevistas (art. 41 da referida Lei).

Os créditos suplementares e especiais devem ser autorizados por lei⁶³ e abertos por decreto do Poder Executivo, sendo vedada sua abertura sem indicação dos recursos correspondentes (art. 42 da Lei nº. 4.320 e art. 167, inciso V, da Constituição). A abertura de créditos suplementares, por sua vez, pode constar na própria Lei do Orçamento (art. 165, § 8º, da Constituição). Esta prerrogativa, utilizada durante todo o período militar, também foi exercida em todas as leis orçamentárias do período democrático. No entanto, enquanto no passado as autorizações podiam ser vistas como um cheque em branco assinado pelo Congresso Nacional a favor do Executivo, pois consistiam em aprovar um limite para a abertura de créditos suplementares como percentual da receita tributária ou da despesa autorizada com poucos condicionantes, as autorizações atuais não são tão genéricas assim. Os limites autorizados variam de acordo com a fonte do recurso, o tipo de despesa e o orçamento a que se refere. A título de exemplo, os limites para a abertura de crédito suplementar por subprojeto ou subatividade à conta de anulação parcial de dotações orçamentárias ou da reserva de contingência ficaram em torno de 20%, na década de 1990, e 10%, na década de 2000, para os orçamentos fiscal e da seguridade social. Limites também são especificados para as seguintes rubricas de despesa destes orçamentos: investimentos, inversões

⁶³ No Congresso Nacional, os projetos de lei de créditos adicionais são apreciados pela CMO (art. 166 da Constituição).

financeiras, outras despesas correntes, despesas de pessoal e despesas com juros e amortizações da dívida⁶⁴.

Quanto à abertura de créditos extraordinários duas alterações em relação à sistemática anterior são identificadas. De acordo com o disposto no art. 167, § 3º, da Constituição, os créditos extraordinários só podem ser abertos para “[...] atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.”. Entende-se, assim, que a nova redação dada ao dispositivo coloca os casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública como exemplos para a abertura de créditos extraordinários e não como as únicas situações em que sua abertura é admitida (GIACOMONI, 2010, p. 330). A segunda modificação está na forma como a abertura dos créditos é realizada. Antes feita por decreto do Poder Executivo, a abertura agora é realizada por meio de medida provisória (art. 62 da Constituição). A principal diferença entre esses dois instrumentos está no fato da medida provisória perder a sua eficácia caso não seja transformada em lei pelo Congresso Nacional no prazo de sessenta dias (art. 62, § 3º), enquanto que o decreto é válido até que seja revogado.

5.4 Controle

A quarta e última etapa do processo orçamentário, o controle da execução orçamentária, divide-se em dois segmentos: o controle interno, realizado pelo Poder Executivo, e o controle externo, exercido pelo Congresso Nacional. Compete às duas formas de controle a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta (art. 70, *caput*, da Constituição). Ademais, a prestação de contas envolve qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (art. 70, § único, da Constituição com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998).

A fiscalização externa é exercida pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União, e compreende, além da apreciação das contas do Presidente da República e do julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos, a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, entre outras (art. 71). No que diz respeito aos prazos para a prestação de contas, o Presidente da República deve enviar ao Congresso Nacional, dentro 60 dias após o início da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício financeiro anterior (art. 84, inciso XXIV da Constituição). O Tribunal de Contas da União, por sua vez, deve emitir parecer prévio dentro de 60 dias do recebimento das

⁶⁴ Vide Lei nº. 7.715 de 1989, art. 4º, incisos III, V e VI; Lei nº. 7.999 de 1990, art. 11, incisos I, III, IV e V; Lei nº. 8.175 de 1991, art. 6º, incisos I, III e IV; Lei nº. 8.409 de 1992, art. 6º, incisos I, III e V; Lei nº. 8.652 de 1993, art. 6º, incisos I e III; Lei nº. 8.933 de 1994, art. 6º; Lei nº. 8.980 de 1995, art. 6º, incisos I e III; Lei nº. 9.275 de 1996, art. 6º; Lei nº. 9.438 de 1997, art. 6º; Lei nº. 9.598 de 1997, art. 6º; Lei nº. 9.789 de 1999, art. 6º; Lei nº. 9.969 de 2000, art. 6º; Lei nº. 10.171 de 2001, art. 6º; Lei nº. 10.407 de 2002, art. 4º; Lei nº. 10.640 de 2003, art. 4º; Lei nº. 10.837 de 2004, art. 4º; Lei nº. 11.100 de 2005, art. 4º; Lei nº. 11.306 de 2006, art. 4º; Lei nº. 11.451 de 2007, art. 4º; Lei nº. 11.647 de 2008, art. 4º; Lei nº. 11.897 de 2008, art. 4º; Lei nº. 12.214 de 2010, art. 4º.

mesmas (art. 71, § 1º, da Constituição) e encaminhá-lo ao Congresso Nacional para o julgamento definitivo.

A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente o escopo de atuação do TCU ao incluir a fiscalização contábil, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta entre as suas atribuições, bem como expandiu o seu poder de controle ao definir claramente o alcance da fiscalização, sem deixar margens para dubiedade ou fugas ao controle, existentes no período militar (PESSANHA, 2003)⁶⁵. Em relação aos contratos com irregularidades, o TCU recuperou parte do seu espaço de atuação com o § 2º do art. 71 da Constituição, que delega ao Tribunal a decisão de sustar estes contratos caso o Poder Legislativo ou Executivo não tome as medidas necessárias no prazo de 90 dias. No entanto, o desempenho do controle externo, no que tange à apreciação e julgamento das contas do Presidente, deixa a desejar. O longo lapso de tempo entre a emissão do parecer prévio pelo TCU e seu julgamento final pelo Congresso verificado durante o regime militar não sofreu alteração no processo orçamentário atual. Pessanha (2009, p. 255) apresenta os dados relativos à prestação de contas para os exercícios financeiros de 1988 a 2007. Em todos os casos o parecer prévio do TCU foi emitido dentro do prazo constitucional, aprovando a prestação de contas. No entanto, até o final de 2008, as contas do Governo Collor (1990 a 1992), a conta referente ao exercício financeiro de 2002 do Governo Fernando Henrique e as contas do Governo Lula referentes a 2003-2007 ainda não haviam sido julgadas. As contas de 1993 e de 1995 a 2001 foram todas aprovadas pelo Congresso em 2002.

O controle interno, por sua vez, é exercido pelos três poderes de forma integrada e tem por finalidade avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e apoiar o controle externo no exercício da fiscalização (art. 74 da Constituição).

Com a LRF, tanto o controle externo quanto o controle interno passaram a fiscalizar a gestão fiscal da União, ou seja, o cumprimento das normas estabelecidas por esta Lei Complementar. Em particular, os controles devem fiscalizar o atingimento das metas estabelecidas na LDO; os limites e as condições para a realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar; as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, quando for o caso; as medidas adotadas para recondução da dívida aos limites estabelecidos, quando for o caso; e a destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (art. 59, *caput* e incisos I, II, III e IV).

No que tange ao Sistema de Controle Interno da União, a reestruturação promovida pelos Decretos nº. 92.452 e nº. 93.874 de 1986 manteve o foco excessivo nos meios e procedimentos, característico do sistema vigente no período militar. É apenas com as mudanças ocorridas a partir de 1994, que o Sistema de Controle Interno

⁶⁵ A Constituição de 1988 alterou também a organização do Tribunal de Contas e as regras para preenchimento dos cargos do corpo deliberativo: dos nove ministros do Tribunal, seis são indicados pelo Congresso Nacional e três pelo Presidente, com aprovação do Senado Federal (art. 73, § 2º). No sistema anterior, os ministros eram nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal (art. 72, § 3º da Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 1 de 1969).

passa a ter capacidade de avaliar os resultados da política pública (Olivieri, 2009). A Medida Provisória n.º. 480 de 1994 estabeleceu o Ministério da Fazenda como órgão central do Sistema de Controle Interno e criou a Secretaria Federal de Controle (SFC), responsável pela orientação normativa e técnica das atividades de auditoria, fiscalização e avaliação da gestão. Reeditada 88 vezes, com modificações, foi convertida na Lei n.º. 10.180 de 2001. Por esta Lei, as atividades de administração financeira e contabilidade, antes integradas ao Sistema de Controle Interno, passaram a constituir sistemas separados, e a SFC passou a ser o órgão central do Sistema. Entre as competências dos órgãos e unidades está a avaliação da execução dos programas de governo quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento (art. 24, inciso II, da Lei n.º. 10.180 de 2001). Em 2002, o Decreto n.º. 4.177 transferiu a SFC e a Comissão de Coordenação de Controle Interno para a Corregedoria-Geral da União, mantida suas competências⁶⁶.

5.5 Transparência da gestão fiscal

Um relevante aspecto deste atual processo orçamentário, sem paralelo com o processo anterior, são as normas de transparência da gestão fiscal instituídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Até então a divulgação das contas públicas era limitada, apesar da Constituição de 1988 estabelecer o princípio da publicidade como norma para a administração pública (art. 37). Os principais documentos eram o Balanço Geral da União, acompanhado do Relatório sobre a execução e a situação da Administração Pública Federal, de periodicidade anual e elaborado pela STN, e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, previsto na Constituição (art. 165, § 3º), que deve ser publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

Com a LRF, a gama de informações a serem divulgadas foi ampliada e novos documentos foram instituídos. Assim, a Lei Complementar estabeleceu como instrumentos de transparência da gestão fiscal os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas anuais e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de periodicidade bimestral, e o Relatório de Gestão Fiscal, de periodicidade quadrimestral, bem como as versões simplificadas desses documentos. Todos estes documentos devem ser amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (art. 48, *caput*), e o conteúdo pormenorizado da execução orçamentária e financeira também deve ser liberado em meios eletrônicos de acesso público, em tempo real. Ademais, a transparência também é assegurada por meio do incentivo à participação popular e realização de audiências públicas⁶⁷, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 48, § único, inciso I e II, incluído pela Lei Complementar n.º. 131, de 2009).

⁶⁶ Vide Decreto n.º. 3.591 de 2000, art. 11.

⁶⁷ As audiências públicas sobre o orçamento realizadas pelo Legislativo foram regulamentadas pela Resolução do Congresso Nacional n.º. 2 de 1995 (art. 12), mantidas nas Resoluções posteriores que dispõem sobre a CMO, e iniciadas em 1996, de acordo com as informações prestadas pelo Deputado Paulo Bernardes à Câmara dos Deputados, em 9 de setembro de 1997 (Diário da Câmara dos Deputados n.º. 159, de 9 de setembro de 1997, p. 27157. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09SET1997.pdf#page=169>. Acesso: 03/05/2012).

Em relação à prestação de contas da União, esta deve estar disponível para consulta pública, durante todo o exercício, e conter demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o BNDES, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício (art. 49, § único).

5.6 Limites ao déficit e à dívida pública

As regras fiscais, que impõem limites ao déficit público e/ou à dívida pública, bem como às operações de crédito que o governo está habilitado a realizar, apresentam-se como outra distinção do processo orçamentário atual. Como discutido anteriormente, o arranjo institucional do período militar não limitava o montante da dívida pública ou do déficit orçamentário e tampouco restringia as operações de crédito interno⁶⁸ e externo do governo, particularmente a emissão de títulos da dívida mobiliária federal.

O primeiro passo para a mudança deste quadro foi dado em meados da década de 1980, em meio ao processo de reordenamento das finanças governamentais. O Decreto-Lei n.º 2.376 de 1987 restringiu o aumento da dívida mobiliária interna federal à cobertura do déficit do Orçamento Geral da União, mediante autorização legislativa, e ao pagamento da parcela do serviço da dívida não incluída no OGU (art. 1º). A Constituição de 1988 ampliou o controle parlamentar ao atribuir ao Congresso Nacional a prerrogativa para dispor sobre o montante da dívida mobiliária federal (art. 48, inciso XIV) e ao atribuir ao Senado Federal a competência privativa para autorizar operações externa de natureza financeira de interesse da União; fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada; dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno; e dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (art. 52, incisos V, VI, VII e VIII)⁶⁹. Além disso, impôs limite às operações de crédito, ao restringi-las ao montante da despesa de capital (art. 167, inciso III), e proibiu o Banco Central de financiar, direta ou indiretamente, o Tesouro Nacional e demais órgão ou entidades que não sejam instituições financeiras (art. 164, § 1º), algo recorrente no processo orçamentário anterior.

A LRF, por sua vez, avançou na instituição das regras fiscais ao estabelecer metas para o resultado primário e nominal e mecanismos para o seu cumprimento (art.4º, § 1º; art. 9º e art. 59, inciso I) e ao determinar que o Presidente da República enviasse ao Congresso Nacional proposta de limite global para a dívida mobiliária federal e ao Senado Federal proposta de limite global para a dívida consolidada e proposta de limites e condições para operações de crédito interno e externo e concessão de garantias, todas no prazo de 90 dias, cumprindo assim o estabelecido na Constituição. Até então o Senado Federal havia regulamentado apenas os limites e as condições para operações de crédito e concessões de garantia. Tais propostas foram

⁶⁸ A exceção eram as operações de crédito por antecipação de receita, limitadas pela Constituição a 25% da receita estimada para o exercício financeiro, conforme exposto anteriormente.

⁶⁹ Estas atribuições do Senado também se estendem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com exceção do inciso VIII. Dado que o escopo deste trabalho é o governo federal, as normas relativas aos demais entes não serão abordadas nesta seção.

enviadas, porém as referentes aos limites da dívida consolidada e da dívida mobiliária ainda encontram-se em fase de tramitação no Legislativo, como será detalhado adiante. Deste modo, a aprovação destes limites, bem como a promulgação da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição, são os pontos principais que faltam para completar o arcabouço orçamentário instituído pela Constituição de 1998.

No que diz respeito aos limites para o déficit orçamentário, não há dispositivo sobre a matéria na Constituição. E diante da ausência da lei complementar prevista no art. 163, que disporia sobre finanças públicas, observa-se que entre 1988 e 1998 não havia restrição legal ao déficit orçamentário⁷⁰. Apenas em 1999, no âmbito do acordo entre o Brasil e o FMI firmado em 1998, na tentativa de prevenir uma crise cambial, e revisado e renovado posteriormente até 2004, é que foi estabelecida na LDO meta de superávit primário a ser observada tanto na elaboração quanto na aprovação do orçamento, e obtida na execução dos orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimento das estatais (art. 18 da Lei nº. 9.811 de 1999). Em 2000, com a promulgação da LRF, as metas de resultado primário e nominal foram normatizadas. De acordo com a Lei Complementar, as metas devem ser estabelecidas a cada ano no Anexo de Metas Fiscais constante na LDO (art. 4º, § 1º). Como forma de garantir o seu cumprimento, a LRF regulamentou a limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º), como apresentado anteriormente, bem como a fiscalização externa e a divulgação dos resultados obtidos (art. 59, inciso I, art. 9º, § 4º, e art. 4º, § 2º, inciso I). Embora desde 1999 as LDO tenham estabelecido anualmente metas de superávit primário⁷¹, não há dispositivo que proíba o déficit desde que este seja consistente com as premissas e os objetivos da política econômica nacional, requisito que as metas devem cumprir de acordo com art. 4º, § 2º, inciso I, da LRF.

Como exposto acima, ainda não foram estabelecidos limites para dívida da União. A proposta para o limite global da dívida mobiliária federal foi encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº. 1.070 de 2000 e do Projeto de Lei nº. 3.431 de 2000. Atualmente a proposta tramita como o Projeto de Lei da Câmara nº. 54 de 2009, em conjunto com o Projeto de Lei do Senado nº. 567 de 2007, e encontra-se com a relatoria desde 05 de abril de 2011⁷². O limite indicado para o montante da dívida pública mobiliária federal é de 650% da receita corrente líquida, apurada somando-se as receitas arrecadadas no último mês de referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades, conforme a execução orçamentária e financeira da União. Já a proposta para o limite da dívida consolidada foi encaminhada pelo Presidente da República ao Senado, por meio da Mensagem nº. 1.069 de 2000, posteriormente Mensagem nº. 154 de 2000, e atualmente tramita como o Projeto de Resolução do Senado Federal nº. 84 de 2007, estando com a relatoria desde

⁷⁰ De fato, a LDO de 1989 permitia que as despesas superassem as receitas no decorrer do exercício financeiro de 1990, contanto que o excesso de despesas fosse financiado por operações de crédito nos termos do art. 167, inciso III, da Constituição Federal (art. 10, § 1º, da Lei nº. 7.800 de 1989).

⁷¹ Vide Lei nº. 9.811 de 1999, art. 18, e Anexo de Metas Fiscais das seguintes leis: Lei nº. 9.995 de 2000, Lei nº. 10.266 de 2001, Lei nº. 10.524 de 2002, Lei nº. 10.707 de 2003, Lei nº. 10.934 de 2004, Lei nº. 11.178 de 2005, Lei nº. 11.439 de 2006, Lei nº. 11.514 de 2007, Lei nº. 11.768 de 2008, Lei nº. 12.017 de 2009.

⁷² Fonte: Senado Federal. http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=90787 Acesso em 26/04/2012.

17 de março de 2011⁷³. O limite proposto para a dívida consolidada líquida é de 3,5 vezes a receita corrente líquida.

As operações de crédito por antecipação de receita, antes restritas pela Constituição de 1967 a 25% da receita estimada para o exercício financeiro, não foram limitadas pela Constituição de 1988, que permitiu apenas que as autorizações para este tipo de operação constassem nas leis orçamentárias anuais (art. 165, § 8º). Entre 1989 e 1999, esta prerrogativa foi exercida e as leis orçamentárias autorizaram o Executivo a realizar operações de crédito por antecipação de receita até o montante de 20% da receita corrente estimada para o exercício, com exceção dos anos de 1989, 1997, 1998 e 1999, quando a autorização limitou-se a 10%. Em geral, estas operações deveriam ser liquidadas até 30 dias após o encerramento do exercício financeiro⁷⁴. Em 2000, a LRF impôs condições mais restritas a essas operações que só poderão ser realizadas a partir do décimo dia do início do exercício; deverão ser liquidadas, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano; e não serão autorizadas se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira. As operações por antecipação de receita são ainda vedadas enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada e no último ano de mandato do Presidente (art. 38). A Resolução do Senado Federal n.º 96 de 1989 e, posteriormente, a Resolução do Senado Federal n.º 48 de 2007, que regulamentam limites e normas para as operações de crédito interno e externo da União, não estabeleceram limites para este tipo de operação⁷⁵.

As demais operações de crédito interno e as operações de crédito externo, bem como a concessão de garantias pela União foram regulamentadas primeiramente pela Resolução do Senado Federal n.º 96 de 1989. Posteriormente, a LRF estabeleceu que as operações de crédito permanecessem limitadas pelo montante da despesa de capital (art. 12, § 2º e art. 32, § 1º, inciso V), sendo este que este limite deve ser cumprido tanto na lei do orçamento quanto na execução financeira (art. 32, § 3º). A partir da Resolução do Senado Federal n.º 48 de 2007, as operações de crédito interno e externo da União passaram a ser limitadas a 60% da receita corrente líquida, excluídas deste limite: as operações destinadas à amortização do principal e ao refinanciamento da dívida pública federal; e as emissões de títulos destinadas ao pagamento de resultado negativo do Banco Central e à manutenção da carteira de títulos da dívida pública em dimensões adequadas à execução da política monetária (art. 7º, com redação dada pela Resolução n.º 41, de 2009). O montante das garantias concedidas pela União também está limitado a 60% da receita corrente líquida (art. 9º).

Dois aspectos importantes contemplados pela LRF foram a realização de operações de crédito entre entes da Federação, bem com a concessão de garantias pela

⁷³ Fonte: Senado Federal. http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=83503 Acesso em 26/04/2012.

⁷⁴ Vide Lei n.º 7.715 de 1989, art. 4º, inciso I; Lei n.º 7.999 de 1990, art. 12, inciso I; Lei n.º 8.175 de 1991, art. 8º, inciso I; Lei n.º 8.409 de 1992, art. 8º, inciso I; Lei n.º 8.652 de 1993, art. 9º, inciso I; Lei n.º 8.933 de 1994, art. 8º, inciso I; Lei n.º 8.980 de 1995, art. 8º, inciso I; Lei n.º 9.275 de 1996, art. 8º, inciso I; Lei n.º 9.438 de 1997, art. 8º, inciso I; Lei n.º 9.598 de 1997, art. 8º, inciso I; Lei n.º 9.789 de 1999, art. 8º, inciso I.

⁷⁵ Ao contrário da Resolução n.º 43 de 2001, que estabeleceu para Estados, Distrito Federal e Municípios, que o saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da receita corrente líquida (art. 10).

União aos demais entes, e as normas relativas ao Banco Central. Até o fim da década de 1990 era bastante comum a União ir ao resgate dos Estados e Municípios, refinanciando suas dívidas e assumindo as dívidas que tinham sua garantia, o que estimulava os excessos fiscais desses entes. Diante da dimensão do problema, a LRF proibiu a realização de operação de crédito entre um ente da Federação e outro, seja diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, mesmo sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (art. 35). A concessão de garantia pela União aos demais entes foi permitida, desde que apresentadas contragarantias por estes entes, em valor igual ou superior ao da garantia concedida, verificada a adimplência do ente e dentro do limite estabelecido pelo Senado. As contragarantias podem ser na forma de vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e de transferências constitucionais, com outorga de poderes a União para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida (art. 40).

Em relação ao Banco Central, além da proibição de conceder empréstimos a entes da Federação, inclusive à União, é vedada a concessão de garantias, a compra de títulos da dívida diretamente do Tesouro Nacional, exceto para o refinanciamento da dívida mobiliária vencendo em sua carteira, e a permuta de título da dívida de um ente por título da dívida federal (art. 39). Ademais, a LRF restringiu o possível financiamento monetário de despesas ao incluir as despesas do Bacen com pessoal e encargos sociais, custeio administrativo e investimentos no orçamento da União (art. 5º, § 6º); ao proibir a emissão de títulos próprios do Bacen a partir de 2002 (art. 34); incluir a dívida do Bacen no limite da dívida da União (art. 29, § 2º); e ao estabelecer o resultado do Bacen como receita do Tesouro Nacional, sendo os saldos positivos transferidos para o Tesouro e os saldos negativos cobertos pelo mesmo (art. 7º)⁷⁶.

5.7 Balanço do processo orçamentário

O atual processo orçamentário e sistema de planejamento foram instituídos em um ambiente marcado pela crise fiscal, alta inflação e baixo crescimento da economia. E por toda a década de 1990 e de 2000, o equacionamento das contas públicas esteve sempre no cenário político e econômico do país. A abertura financeira da economia brasileira ao longo dos anos de 1990, o acordo com o FMI e a crise cambial, entre fins de 1998 e início de 1999, e, em seguida, a adoção do sistema de metas de inflação reforçaram ainda mais a necessidade do equilíbrio das contas públicas e do controle da trajetória da dívida, em consonância com as exigências do capitalismo financeiro e com os preceitos da teoria macroeconômica dominante. É neste contexto que o consenso político em torno da disciplina fiscal foi alcançado e a LRF aprovada. Ao final, concluiu-se que as mudanças institucionais realizadas ao longo deste período modificaram os aspectos identificados com a falta de controle dos gastos governamentais, resultando em

⁷⁶ O Decreto-Lei nº. 2.376 de 1987 determinou a transferência do resultado positivo do Bacen para o Tesouro, mas não estabeleceu a regra para o resultado negativo. No final da década de 1990, com seguidos resultados negativos após o Plano Real, a questão foi disciplinada pela Medida Provisória nº. 1.789 de 1998 e posteriores reedições, e o saldo deveria ser coberto pelo Tesouro Nacional até o décimo dia útil do ano subsequente à aprovação do balanço pelo CMN. A LRF reiterou o pagamento ao Bacen em caso de resultado negativo.

um processo orçamentário que propicia maior disciplina fiscal, principalmente se comparado com o processo orçamentário do período militar.

A centralização do processo orçamentário no Poder Executivo, fonte de tanta discricionariedade nos anos de 1970 e 1980, foi reduzida com a maior participação do Congresso Nacional tanto na etapa de elaboração, com a LDO, quanto na etapa de apreciação e votação do projeto de lei orçamentária, com as emendas à LOA. Além disso, a inclusão no orçamento fiscal das receitas e despesas das entidades da administração indireta, da dívida pública federal e dos programas a cargo do orçamento monetário, ampliou o escopo da despesa e receita sob escrutínio do Congresso Nacional, o que representa uma mudança significativa em relação ao processo orçamentário do período militar. Na etapa de execução da LOA, por sua vez, as decisões de remanejar gastos e de alocar o excesso de arrecadação, por meio da abertura de créditos suplementares e especiais, e de contingenciar a despesa permanecem centralizadas no Executivo. Contudo, em comparação ao processo orçamentário anterior, observa-se uma limitação na sua discricionariedade, particularmente na última década, com a maior especificação das autorizações para a abertura de créditos adicionais, presentes nas leis orçamentárias, e com a delimitação das despesas que podem ser contingenciadas, conforme disposto nas leis de diretrizes orçamentárias.

Por outro lado, a conjugação entre incentivos do sistema político e prioridades do governo, aliada à sistemática de elaboração e votação da LOA, propiciaram um jogo político dentro do orçamento, próprio do arranjo institucional atual, sem paralelo com o processo orçamentário anterior, que emergiu com a prerrogativa do Congresso Nacional de emendar o orçamento, aliada aos interesses dos parlamentares em beneficiar sua base eleitoral de modo a ampliar as chances de reeleição. Mendes (2009) sintetiza a questão:

O que se tem, [...], é um jogo no qual o Presidente da República e a equipe econômica priorizam o equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo executam o máximo possível das preferências de gastos dos parlamentares e ministros da base de apoio, como forma de manter a maioria no parlamento.

O resultado é que ficam em segundo plano os aspectos de racionalidade do processo orçamentário (planejamento e análise de custo-benefício das ações públicas). Se tentar assegurar, ao mesmo tempo, equilíbrio fiscal e qualidade na execução orçamentária, o Presidente e a equipe econômica podem perder uma ferramenta de conquista de apoio político. Ao ter que escolher dois, entre três objetivos (equilíbrio fiscal, apoio político e racionalidade orçamentária), a Presidência da República, desde 1999 (ano do início do ajuste fiscal) tem dado prioridade ao equilíbrio fiscal e ao apoio político. (MENDES, 2009, p. 65)

Como visto, a regra constitucional para a apresentação de emendas exige que as mesmas apresentem as fontes de recursos necessárias. No entanto, há pouco espaço para o Legislativo utilizar recursos provenientes do cancelamento de despesas propostas pelo Executivo, pois não são passíveis de cancelamento as dotações destinadas às despesas com pessoal e encargos sociais, juros e amortização da dívida e transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios. De fato, Mendes (2009, p. 72-73) demonstra que no processo de apreciação do orçamento não existe um movimento de cortar as despesas, para acomodar as emendas parlamentares: entre 2004 e 2007, os valores propostos pelo Executivo para a rubrica outras despesas correntes, excluídas as transferências a Estados e Municípios, principal grupo de despesa passível de corte,

foram preservados e, em alguns anos, ampliados. Deste modo, a principal fonte de recursos para as emendas parlamentares vem da reestimação da receita, possibilidade aberta pela Constituição ao permitir que as emendas sejam correlacionadas com erros ou omissões, o que inicia o jogo entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

No processo de elaboração do orçamento, a receita estimada é a base para o montante de despesa a ser autorizada, observada a meta de resultado primário estabelecida na LDO. Assim, quanto maior a receita prevista, maior é a soma das despesas que podem ser acomodadas, o que eleva o risco de não cumprimento da meta na etapa de execução, no caso de uma arrecadação menor do que a esperada. Diante do objetivo de cumprir as metas fiscais e do incentivo dos parlamentares em aumentar a receita estimada para acomodar suas emendas o Executivo subestima a receita na proposta orçamentária. O Legislativo, sob a justificativa de que o Executivo cometeu um erro, revisa as estimativas, amplia a receita prevista no projeto de lei orçamentária e inclui suas emendas. Como o objetivo do Congresso é ampliar os investimentos ligados a sua região eleitoral, o Executivo tende a reduzir as despesas alocadas nesta rubrica no projeto de lei.

Este jogo pode ser observado na comparação entre os valores previstos no orçamento, aprovados pelo Congresso e realizados pelo Executivo. Entre 2004 e 2007, a receita arrecadada foi consistentemente superior ao valor previsto tanto no projeto quanto na lei orçamentária. O Congresso, deste modo, não tem trabalhado com expectativas irreais de receita. E como os parâmetros para a reestimação da receita são fornecidos pelo próprio Executivo, tem-se mais uma evidência do jogo descrito (MENDES, 2009, p. 71). Em relação às despesas com investimento, esta tem sido a principal rubrica alterada pelos parlamentares (MENDES, 2009, p. 72; ALSTON *et al*, 2005, p. 20).

A disputa entre Executivo e Legislativo segue na etapa de execução do orçamento. Como o orçamento apenas autoriza a realização das despesas, o Executivo, sob a justificativa de que a receita prevista na LOA está superestimada, expede um decreto de contingenciamento das despesas, que poderão ser liberadas caso a expectativa de arrecadação de receita seja confirmada. Os investimentos são os gastos mais afetados pelo corte, uma vez que as despesas de caráter obrigatório – pessoal e encargos, juros e amortização da dívida, transferências constitucionais e legais, pagamentos de benefícios previdenciários, despesas relativas ao SUS, entre outras – não podem ser contingenciadas. Com isso, os parlamentares têm que negociar com o Presidente para ter suas verbas liberadas e essa negociação resulta em apoio político para as propostas do Executivo em troca da execução das emendas (ALSTON *et al*, 2005)⁷⁷.

Como exposto anteriormente, a LRF disciplinou o assunto e estabeleceu que a limitação de empenho e movimentação financeira deveria ocorrer a partir do segundo bimestre, nos casos em que a arrecadação da receita não comportasse o cumprimento

⁷⁷ Os autores apresentam evidências de que os parlamentares que apoiaram as propostas do Executivo ou que mudaram de posição em favor do Executivo tiveram um percentual maior de suas emendas individuais executadas. Por outro lado, os que trocaram de opinião e se posicionaram contra o Executivo foram punidos com menor execução de suas emendas. No caso das emendas coletivas também são apresentados dados qualitativos indicando que estas são também usadas estrategicamente para conseguir apoio político (ALSTON *et al*, 2005, p. 73-80).

das metas. No entanto, os decretos de contingenciamento têm sido promulgados no início do ano, antes mesmo da arrecadação insuficiente ser confirmada. O resultado é que a liberação de verbas para as emendas parlamentares continua sendo utilizada como instrumento de negociação política (MENDES, 2009; GONTIJO, 2010).

6. Considerações finais

Os desenvolvimentos teóricos ocorridos no período de análise deste estudo – 1965 a 2010 – colocaram a disciplina fiscal como instrumento fundamental para alcançar a estabilidade dos preços e, com isso, a estabilidade da economia. E o controle do déficit e da dívida pública não são resultados, cujo alcance deve depender apenas do comprometimento do governo; a disciplina fiscal deve ser assegurada pelas instituições que regem o gasto público. Neste sentido, desenvolveu-se uma extensão literária em economia política ligada ao *mainstream* que buscou identificar as instituições promotoras desta disciplina.

Considerando os resultados desta literatura, observou-se que o processo orçamentário do período militar apresentava elementos que de forma isolada seriam, de acordo com a literatura, promotores da disciplina fiscal. Dentre eles destacam-se a elaboração centralizada da proposta orçamentária e regras claras para votação do orçamento com restrições a emendas que aumentassem a despesa e limites para a apreciação pelo Congresso. No entanto, a falta de controle externo, de transparência nas contas públicas, com expressivo volume de recursos alocados no orçamento das estatais e no orçamento monetário e que não fazia parte do processo orçamentário do orçamento fiscal, a falta de limites para o déficit e a dívida pública e a facilidade de financiamento do gasto público pelo mecanismo da conta movimento resultaram em um arranjo institucional orçamentário com características predominantemente colegiais, cujo resultado foi um excessivo gasto público.

Por outro lado, o processo orçamentário atual, além de manter a elaboração centralizada da proposta orçamentária e de regras claras para emendas e votação do orçamento, instituiu normas classificadas pela literatura com hierárquicas e, portanto, promotoras da disciplina fiscal. Citam-se uma maior integração entre orçamento e planejamento de médio prazo; um orçamento abrangente, que inclui todas as receitas e despesas públicas; meta para o resultado primário do orçamento; a sistemática de apreciação do projeto de lei na CMO, que determina primeiro montante de receita e, portanto, o tamanho do orçamento, para depois estabelecer sua composição; a realização de audiências públicas sobre a proposta de orçamento; a existência de uma auditoria interna e/ou externa das contas públicas mais efetivas; e as regras de transparência, com a publicação do projeto de lei, da lei do orçamento e de relatórios sobre a execução orçamentária, instituídas pela a LRF. Neste ponto, a LRF é um marco importante para a gestão dos recursos públicos, mas deve ser vista não como uma mudança institucional singular, mas como parte de um processo iniciado na década de 1980 e ainda em curso.

Por fim, cabe ressaltar que embora o país tenha avançado bastante nas instituições orçamentárias que promovem a disciplina fiscal, ainda há espaço para novas alterações que reforcem o controle dos gastos públicos, entre elas, a promulgação da lei complementar prevista pelo art. 165, § 9º, da Constituição, que pode promover uma melhor integração entre planejamento e orçamento, as mudanças no sistema de controle

externo e interno que restrinjam o espaço para o desvio de recursos públicos, e a aprovação dos limites para a dívida mobiliária e consolidada federal.

Referências

ALESINA, A. et al. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. Inter-American Development Bank. Working Paper Series 394. Washington, 1999. Disponível em: <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-394.pdf>>. Acesso em: 09 jan.2012.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Budget deficits and budget institutions. National Bureau of Economic Research Working Paper n°. 5556. Cambridge, 1996.

ALSTON, Lee *et al.* Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Brazil. Inter-American Development Bank, 2005. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/events/docs/2075.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2012.

ALT, J.; LOWRY, R. Divided government, fiscal institutions and budget deficits: evidence from the States. *The American Political Science Review*, vol. 88, n. 4, p.811-828, 1994.

BRAGA, José C. de Souza. Os orçamentos estatais e a política econômica. In: BELLUZZO, Luiz G. de Mello; COUTINHO, Renata (Orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 2ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BRASIL. Congresso. Resolução n°. 1, de 1991-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescon/1991/resolucao-1-17-maio-1991-536680-publicacaooriginal-27673-pl.html>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Resolução n°. 1, de 2001-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescon/2001/resolucao-1-4-outubro-2001-497941-norma-pl.html>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Resolução n°. 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução n°. 48, de 2007. Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2007.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução n°. 41, de 2009. Altera a Resolução n°. 48, de 2007, do Senado Federal, dispondo sobre as deduções para efeito de apuração do montante global das operações de crédito e a comprovação de adimplência do ente garantido junto à União. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2009.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Constituição de 1967. Constituição do Brasil decretada e promulgada pelo Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai.2012.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Resolução nº. 3, de 2008-CN. Acrescenta § 3º ao art. 26 da Resolução nº1, de 2006-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescon/2008/resolucao-3-6-novembro-2008-583281-publicacaooriginal-106079-pl.html>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 96, de 1989. Dispõe sobre limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão da garantia da União em operações de crédito externo e interno. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/download/projetos_externos/resolucao96.pdf>
Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 84.128, de 29 de outubro de 1979. Dispõe sobre o controle de recursos e dispêndios de empresas estatais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-84128-29-outubro-1979-433673-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 53.914, de 11 de maio de 1964. Define as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, extingue órgãos da Presidência da República e dá outras providências. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53914-11-maio-1964-393923-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 84.362, de 31 de dezembro de 1979. Dispõe sobre a estrutura de controle interno aplicável a recursos de qualquer natureza, estabelece novos instrumentos de fiscalização e acompanhamento da despesa pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-84362-31-dezembro-1979-433708-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 92.452, de 10 de março de 1986. Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extingue a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92452-10-marco-1986-442816-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-93872-23-dezembro-1986-444623-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 94.442, de 12 de junho de 1987. Estabelece procedimentos para a proposta orçamentária de 1988 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-94442-12-junho-1987-444005-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 94.443, de 12 de junho de 1987. Atribui ao Ministério da Fazenda competência para exercer atividades relativas aos serviços de colocação e resgate de títulos da dívida pública mobiliária federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-94443-12-junho-1987-444012-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 94.444, de 12 de junho de 1987. Transfere os fundos e programas de crédito do Banco Central do Brasil para o Ministério da Fazenda e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-94444-12-junho-1987-444020-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 3.591, de 6 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3591-6-setembro-2000-371942-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 4.177, de 28 de março de 2002. Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4177-28-marco-2002-343615-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 7.675, de 20 de janeiro de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7675-20-janeiro-2012-612308-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 96, de 30 de dezembro de 1966. Institui normas para a utilização dos créditos orçamentários e adicionais, e dá outras providências de natureza financeira. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-96-30-dezembro-1966-376058-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 189, de 24 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a taxa de câmbio a que se refere o parágrafo único do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-189-24-fevereiro-1967-370536-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 727, de 1º de agosto de 1969. Estima a receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1970. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-727-1-agosto-1969-376246-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 836, de 8 de setembro de 1969. Dispõe sobre a apuração do resultado financeiro dos órgãos da Administração Direta e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-836-8-setembro-1969-374771-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969. Altera disposições do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-900-29-setembro-1969-375217-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.205, de 31 de janeiro de 1972. Institui normas para utilização dos créditos orçamentários e adicionais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1205-31-janeiro-1972-367448-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Autoriza o Poder Executivo a dar a garantia do Tesouro Nacional a operações de créditos obtidos no exterior, bem como, a contratar créditos em moeda estrangeira, nos limites que especifica, consolida inteiramente a legislação em vigor sobre a matéria e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1312-15-fevereiro-1974-375502-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.735, de 20 de dezembro de 1979. Dá nova redação ao art. 39 da Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1735-20-dezembro-1979-374522-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.312, de 23 de dezembro de 1986. Revoga disposições sobre as atividades de programação e administração financeira da União, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-2312-23-dezembro-1986-375007-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.376, de 25 de novembro de 1987. Dispõe sobre a dívida mobiliária interna da União e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-2376-25-novembro-1987-375191-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 12, de 8 de novembro de 1971. Regula o artigo 69 da Constituição e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-12-8-novembro-1971-365205-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados,

dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai.2012.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai.2012.

BRASIL. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4595-31-dezembro-1964-353886-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.000, de 24 de maio de 1966. Dispõe sobre a concessão do aval do Tesouro Nacional em operação de crédito no exterior. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5000-24-maio-1966-350360-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.373, de 6 de dezembro de 1967. Estima a Receita e Fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1968. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5373-6-dezembro-1967-359066-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.546, de 29 de novembro de 1968. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o Exercício financeiro de 1969. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5546-29-novembro-1968-359229-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.628, de 1º de dezembro de 1970. Estima a Receita e Fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1971. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5628-1-dezembro-1970-358678-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.754, de 3 de dezembro de 1971. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1972. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5754-3-dezembro-1971-357773-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.847, de 6 de dezembro de 1972. Estima a Receita e Fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1973. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5847-6-dezembro-1972-357933-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.964, de 10 de dezembro de 1973. Estima a Receita e Fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1974. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5964-10-dezembro-1973-357339-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6036-1-maio-1974-357457-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.187, de 16 de dezembro de 1974. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1975. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6187-16-dezembro-1974-357459-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.279, de 9 de dezembro de 1975. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1976. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6279-9-dezembro-1975-366376-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.395, de 9 de dezembro de 1976. Estima a Receita e Fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1977. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6395-9-dezembro-1976-357091-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.486, de 6 de dezembro de 1977. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1978. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6486-6-dezembro-1977-365800-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.597, de 1º de dezembro de 1978. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1979. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6597-1-dezembro-1978-357849-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.730, de 3 de dezembro de 1979. Estima a Receita e Fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1980. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6730-3-dezembro-1979-366093-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.867, de 3 de dezembro de 1980. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1981. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6867-3-dezembro-1980-376331-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.962, de 7 de dezembro de 1981. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1982. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6962-7-dezembro-1981-356565-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.053, de 6 de dezembro de 1982. Estima a Receita Federal e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1983. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7053-6-dezembro-1982-356700-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.155, de 5 de dezembro de 1983. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1984. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7155-5-dezembro-1983-356738-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.276, de 10 de dezembro de 1984. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1985. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7276-10-dezembro-1984-353898-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.420, de 17 de dezembro de 1985. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1986. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7420-17-dezembro-1985-368014-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.544, de 3 de dezembro de 1986. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1987. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7544-3-dezembro-1986-368067-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.632, de 3 de dezembro de 1987. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7632-3-dezembro-1987-367607-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.715, de 3 de janeiro de 1989. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1989/lei-7715-3-janeiro-1989-365443-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1989/lei-7800-10-julho-1989-372162-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.999, de 31 de janeiro de 1990. Estima a Receita e fixa e Despesa da União para o exercício financeiro de 1990. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1990/lei-7999-31-janeiro-1990-376228-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.175, de 31 de janeiro de 1991. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1991. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1991/lei-8175-31-janeiro-1991-366008-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.409, de 28 de fevereiro de 1992. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1992. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1992/lei-8409-28-fevereiro-1992-363755-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.652, de 29 de abril de 1993. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1993. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1993/lei-8652-29-abril-1993-362992-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.933, de 9 de novembro de 1994. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1994. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1994/lei-8933-9-novembro-1994-349615-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.980, de 19 de janeiro de 1995. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1995. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1995/lei-8980-19-janeiro-1995-372234-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.275, de 9 de maio de 1996. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1996. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1996/lei-9275-9-maio-1996-372361-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.438, de 26 de fevereiro de 1997. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1997. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1997/lei-9438-26-fevereiro-1997-349082-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1998 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1997/lei-9473-22-julho-1997-367736-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.598, de 30 de dezembro de 1997. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1998. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1997/lei-9598-30-dezembro-1997-370694-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.692, de 27 de julho de 1998. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1999 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1998/lei-9692-27-julho-1998-355357-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.789, de 23 de fevereiro de 1999. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1999/lei-9789-23-fevereiro-1999-322243-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2000 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1999/lei-9811-28-julho-1999-359387-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2000/lei-9995-25-julho-2000-359861-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2001/lei-10180-6-fevereiro-2001-368076-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2001/lei-10266-24-julho-2001-332381-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2002/lei-10524-25-julho-2002-470918-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2003/lei-10707-30-julho-2003-492035-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2004/lei-10934-11-agosto-2004-533374-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária 2006 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2005/lei-11178-20-setembro-2005-533374-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2005/lei-11178-20-setembro-2005-538610-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2006/lei-11439-29-dezembro-2006-548923-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2007/lei-11514-13-agosto-2007-558083-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2008/lei-11768-14-agosto-2008-579404-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2009/lei-12017-12-agosto-2009-590480-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2000 e dá outras providências. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1999/lei-9811-28-julho-1999-359387-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994. Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/1994/medidaprovisoria-480-27-abril-1994-374303-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.789, de 29 de dezembro de 1998. Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/1998/medidaprovisoria-1789-29-dezembro-1998-370269-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

CÔRE, Fabiano Garcia. O processo orçamentário brasileiro. Revista ABOP, Brasília v.13 n.2 p. 7-20 mai/set. 1992.

CYPRIANO, Marcelo Petersen. Relações entre o Banco Central do Brasil e o Tesouro Nacional: Evolução institucional. Separação de contas. Troca de passivos. Campinas, 1994. Dissertação (Mestrado em Economia) Programa de pós-graduação em Economia. Instituto de Economia da Universidade de Campinas.

DABLA-NORRIS, Era et al. Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income countries. IMF Working Paper. March, 2010. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp1080.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2012.

DAIN, S. Como não fazer política fiscal. Revista de Economia Política, v. 3, n.4, p. 127-134, outubro-dezembro, 1983.

DE VROEY, M. Dead or alive? The ebbs and flows of Keynesianism over the history of macroeconomics, 2010. Disponível em: <<http://www.usp.br/feaecon/media/fck/File/BN.7.Edited%20-%20-%20CATE.pdf>>. Acesso em: 21 mar.2011.

- DRAZEN, A. Political Economy in Macroeconomics. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- FERREIRA, Alcides. Secretaria do Tesouro Nacional, 20 anos: um marco institucional na história econômica do Brasil. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2006. 240 p.
- FERRER, Aldo. O papel do Estado e as finanças públicas no desenvolvimento econômico. Revista ABOP, Brasília, vol. 6, n. 1, p. 31-37, jan./abril 1981.
- FILC, Gabriel; SCARTASCINI, Carlos. Budget Institutions and Fiscal Outcomes Ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department. Office of Evaluation and Oversight Inter-American Development Bank. Washington, DC, 2004. Disponível em: <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-247.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2012.
- GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 1985.
- _____. Orçamento Público. 15ª ed. Ampl. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.
- GIUBERTI, Ana Carolina. Instituições orçamentárias e política fiscal no Brasil: governo federal – 1965 a 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2012. 266 p.
- GLEICH, Holger. Budget institutions and fiscal performance in central and eastern european countries. Working Paper nº 215. European Central Bank, 2003. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=387703>. Acesso em: 05 mar. 2012.
- GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. Cadernos ASLEGIS | 39, Jan/abr, 2010.
- GOODFRIEND, M.; KING, R. The New Neoclassical Synthesis and the Role of Monetary Policy. In: BERNANKE, B.; ROTENBERG, J. (eds.) NBER Macroeconomics Annual 1997. Cambridge (Mass.): The M.I.T. Press, p. 231-83, 1997.
- GUARDIA, Eduardo Refinetti. Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente – 1985/1991. Campinas, 1992. Dissertação (Mestrado em economia) Programa de Pós-graduação em Economia, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.
- LOPREATO, F.L.C. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 119, fev. 2006.
- MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Caderno Finanças Públicas, Brasília, n.9, p. 57-102, dez.2009.
- NUNES, Selene Peres Peres. A Reforma do Processo Orçamentário sob a Égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas. Brasília: ESAF, 2006. 54p. Monografia premiada em 3º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília (DF).
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A crise do sistema fiscal brasileiro: 1965-1983. Campinas, 1985. Tese. Programa de Pós-graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.
- OLIVIERI, C. O sistema de controle interno do executivo federal brasileiro: a construção institucional do controle político da burocracia. II Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_

II_congresso_consad/painel_27/o_sistema_de_controle_interno_do_executivo_federal_brasileiro.pdf>. Acesso em: 14/04/2012.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. Political economy – Explaining economic policy. 1ª ed., Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2002.

PESSANHA, Charles. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. pp. 243-258. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/fest12_charles.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2012.

_____. O Congresso externo sob controle das contas do Tribunal Nacional. Disponível em: <<http://www.insightinteligencia.com.br/21/PDF/0921.pdf2003>>. Acesso em: 03 mai. 2012.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. Revista de Economia Política vol. 8, nº3, julho/setembro, 1988.

PRAÇA, Sérgio. A evolução de instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008. São Paulo, 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

PRADO, Sergio R. Rios do. Descentralização do aparelho de Estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro. Campinas, 1985. Dissertação (Mestrado em Economia) Programa de Pós-graduação em Economia. Instituto de Economia da Universidade de Campinas.

REZENDE, Fernando; DAIN, Sulamis. Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. Pesquisa Planejamento Econômico, vol. 15, nº 2, p. 307-324. Ago. 1985.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do orçamento. 1996. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo030.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2012.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Grupo de Trabalho para Elaboração do Manual SIAFI. Manual SIAFI. 1 ed. 1996. Disponível em:<https://gestaomanualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/000000>. Acesso: 15/04/2012.

SILVA, J. A. da. Curso de direito constitucional positivo. 20ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SNOWDON, B.; VANE, H.R. Modern Macroeconomics. Its Origins, Development and Current State. Northampton: Edward Elgar, 2005.

STEIN, Ernesto *et al.* Institutional arrangements and fiscal performance: the Latin American experience. Working Paper 6358. National Bureau of Economic Research, 1998. Disponível em: < <http://www.nber.org/chapters/c8025.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2012.

VELASCO, A. A model of fiscal endogenous deficits and delayed fiscal reforms. National Bureau of Economic Research, Working Paper nº 6336, Cambridge, 1997. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w6336.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2012.

VON HAGEN, J. Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community, mimeo, 1992.

VON HAGEN, J.; HARDEN, J.J. National Budget Process and Fiscal Performance, mimeo, 1994.