



CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO – 4ª EDIÇÃO

VALÉRIA SIMENOV THOMÉ

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E A NOVA LEI DE FINANÇAS PÚBLICAS

Brasília

2012

Valéria Simenov Thomé

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E A NOVA LEI DE FINANÇAS PÚBLICAS

Projeto de Monografia apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público.

Orientador: Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Brasília

2012

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio dos órgãos parceiros e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Thomé, Valéria Simenov

Instrumentos de planejamento e a nova lei de finanças públicas / Valéria Simenov Thomé. Brasília, 2012: Senado Federal. 60 fls.

Orientador: Fernando Moutinho R. Bittencourt

Impresso por computador

TCC (especialização) – Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Secretaria de Orçamento Federal, Controladoria Geral da União, Curso de Especialização em Orçamento Público, 4^a. Edição, OP- 4, 2012.

1. Orçamento Público, Brasil.

COD 336.81 G.429

*Dedico este trabalho ao meu pai (in
memoriam) pelo incentivo que me deu
durante uma vida inteira.*

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo definir a base de um novo dispositivo legal, que organize a gestão do orçamento público e que se coadune com as diversas realidades hoje existentes nos entes da Federação, com foco na qualidade do gasto público e na gestão voltada para resultados. Inclui nesse propósito a identificação dos temas, parâmetros e diretrizes a serem abordados em uma nova legislação de finanças públicas.

Em um primeiro momento, foi necessário contextualizar o sistema orçamentário no arcabouço jurídico brasileiro. Nesse sentido, a Constituição Federal, em especial o capítulo que trata das Finanças Públicas, mostrou-se como o ponto de partida da análise. Na sequência, foi analisado o tema a partir das leis complementares que regulamentam o sistema orçamentário atual, ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e a Lei 4.320 de 1964, que dão sustentação ao modelo atualmente adotado.

Os projetos de lei complementar que tramitam nas duas casas do Congresso Nacional também serviram de subsídio no desenvolvimento desse estudo, através da identificação das posições de consenso quanto à estrutura de uma nova lei e das divergências quanto aos principais temas.

A partir dos dispositivos legais e das propostas legislativas foi possível definir o conteúdo básico da nova legislação, sua estrutura e os principais temas que poderão dar sustentação às práticas orçamentárias dos entes federativos.

Palavras-chave: *Finanças Públicas; Orçamento Público; e Planejamento.*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Art. – Artigo
CF – Constituição Federal
CFT – Comissão de Finanças e Tributação – Câmara dos Deputados
CAE – Comissão de Assuntos Econômicos – Senado Federal
CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania – Câmara dos Deputados
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça – Senado Federal
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
PLS - Complementar – Projeto de Lei Complementar (no Senado)
PLP – Projeto de Lei Complementar (na Câmara)
PPA – Plano Plurianual

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 – O Processo Orçamentário..... | 18 |
| Figura 2 – Estrutura da Lei Complementar na Constituição Federal | 46 |
| Figura 3 – Estrutura da Lei Complementar na Constituição Federal e na Lei 4.320/64 | 47 |
| Figura 4 – Estrutura da Lei Complementar na Constituição Federal , Lei 4.320/64 e LRF | 49 |
| Figura 5 – Disposições Preliminares | 51 |
| Figura 6 – Instrumentos de Planejamento | 53 |
| Figura 7 – Gestão Financeira e Patrimonial | 54 |
| Figura 8 – Instituição e Funcionamento dos Fundos | 55 |
| Figura 9 – Uma Nova Lei de Finanças Pública - Estrutura Proposta | 56 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Dispositivos da LRF relacionados com o art. 165, § 9º da Constituição Federal | 23 |
| Quadro 2 – Estrutura da Lei 4.320 de 1964 | 26 |
| Quadro 3 – Projetos de Lei Complementar | 30 |
| Quadro 4 - Estrutura do PLP 135, de 1996 | 32 |
| Quadro 5 - Estrutura do PLP 88, de 1999 | 34 |
| Quadro 6 - Estrutura do PLP 102, de 2003 | 36 |
| Quadro 7 - Estrutura do PLS 175, de 2009 - Complementar | 37 |
| Quadro 8 - Estrutura do PLS 229, de 2009 - Complementar | 38 |
| Quadro 9 - Estrutura do PLS 248, de 2009 - Complementar | 40 |
| Quadro 10 - Estrutura do Substitutivo ao PLP 135, de 1996 | 42 |
| Quadro 11 - Estrutura do Substitutivo ao PLS 229, de 2009 - Complementar | 44 |

Sumário

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 10 |
| 1.1 Pergunta-problema..... | 11 |
| 1.2 Objetivo geral | 11 |
| 1.3 Objetivos Específicos | 11 |
| 1.4. Justificativa | 11 |
| 1.5 Metodologia | 13 |
| 2. REFERENCIAL TEÓRICO..... | 14 |
| 3. CRITÉRIOS DE ANÁLISE..... | 17 |
| 4. ASPECTOS LEGAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO..... | 20 |
| 4.1 Na Constituição Federal..... | 20 |
| 4.2 Na Lei de Responsabilidade Fiscal..... | 22 |
| 4.3 Na Lei Lei 4.320 de 1964 | 24 |
| 4.4 Princípios Orçamentários | 27 |
| 5. PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR | 30 |
| 5.1 Em Tramitação na Câmara dos Deputados..... | 32 |
| 5.2 Em Tramitação no Senado Federal..... | 36 |
| 5.3 Substitutivos em Tramitação no Congresso Nacional | 42 |
| 6. ESTRUTURA DE UMA NOVA LEI DE FINANÇAS PÚBLICAS | 45 |
| 6.1 No Contexto da Legislação Vigente | 45 |
| 6.2 Proposta Consolidada | 50 |
| 7. CONCLUSÕES..... | 57 |
| REFERÊNCIAS | 58 |

1. INTRODUÇÃO

O processo orçamentário brasileiro tem sua importância reconhecida na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que definiu a estruturação de um sistema de normas em relação à matéria financeira e orçamentária, com o objetivo de dotar a Administração Pública de instrumentos de planejamento e controle.

No texto constitucional, mais especificamente no capítulo “Das Finanças Públicas”, foram introduzidos dois dispositivos que determinaram a edição de leis complementares destinadas a regulamentar esta matéria, porém com finalidades distintas, uma voltada para o equilíbrio das finanças públicas e a outra para a organização do sistema orçamentário e da gestão financeira e patrimonial dos três entes da federação, como segue:

Art. 163. Lei Complementar disporá sobre:

I – finanças públicas;

.....

Art. 165.

.....

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000) atende ao que dispõe o art. 163 da Constituição Federal, sendo considerada um marco que transformou as finanças públicas, notadamente em relação à responsabilidade na gestão fiscal e na qualidade do gasto público. No entanto, o dispositivo previsto no art. 165, §9º não foi regulamentado, deixando lacunas que afetam a gestão das finanças públicas e impedem uma integração entre os processos de orçamento e planejamento, dentre outras disfunções.

Nesse contexto, diante da ausência de regulamentação do citado dispositivo constitucional, ou seja, de regras que possam dar maior qualidade e efetividade ao processo orçamentário, como instrumento de planejamento, este trabalho busca definir diretrizes e

parâmetros que possam subsidiar a elaboração de um novo dispositivo legal que dê maior sustentação à gestão dos recursos públicos.

A análise será efetuada a partir da legislação orçamentária atual, incluindo os normativos infraconstitucionais, como a LRF e a Lei 4.320 de 1964, das propostas em tramitação no Congresso Nacional, de estudos que avaliam a evolução do orçamento público no Brasil e das principais questões que impõem a necessidade de definição de regras que possam dar maior qualidade e efetividade ao processo orçamentário.

Na sequência, pretende-se mapear propostas, problemas e soluções já apresentadas, identificando os pontos críticos e, a partir das melhores idéias, finalizar com o que deve conter em uma nova lei orçamentária, que possa sistematizar e dar maior densidade ao planejamento orçamentário do setor público.

1.1 Pergunta-problema

Quais as diretrizes e os parâmetros que poderão dar sustentação a um novo dispositivo legal, nos termos da Constituição Federal, artigo 165, parágrafo 9º?

1.2 Objetivo geral

Definir a base de um novo dispositivo legal que organize a gestão do orçamento público e que se coadune com as diversas realidades hoje existentes nos entes da Federação, com foco na qualidade do gasto público e na gestão voltada para resultados.

1.3 Objetivos Específicos

- a) Identificar os temas a serem abordados na nova legislação de finanças públicas.
- b) Definir parâmetros e diretrizes para uma nova legislação de finanças públicas.

1.4 Justificativa

A Constituição Federal de 1988 previu no Capítulo II, do Título VI, sob a denominação “Das Finanças Públicas”, artigo 165, § 9º, a edição de uma lei complementar para dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual e, ainda, estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta e condições para a instituição e funcionamento de fundos.

A regulamentação desse dispositivo constitucional é fundamental para dar maior clareza às funções dos instrumentos de planejamento definidos na Constituição – PPA, LDO e LOA e às relações entre eles. Essa matéria está regulada parcialmente pela Lei nº 4.320, de 1964 (BRASIL,1964), recepcionada pela Constituição com *status* de lei complementar. Porém, diversas questões carecem de disciplinamento, visto não serem objeto deste dispositivo legal, tais como: a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o desdobramento do orçamento público em orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das empresas estatais. Além disso, mais de 40 anos se passaram e o conteúdo dessa lei precisa ser ajustado a uma nova realidade, considerando não só as mudanças impostas pela Constituição, como também, a evolução da prática administrativa e da tecnologia utilizadas na Administração Pública.

Importa observar, que a lei de diretrizes orçamentárias, embora anual, vem estabelecendo normas que deveriam ter caráter permanente, ou seja, deveriam estar contidas em uma lei complementar. Outros instrumentos, como portarias e manuais técnicos também vem suprindo a ausência deste dispositivo legal.

Para compensar a falta (que seria temporária) da lei complementar e até a sua entrada em vigor, a Constituição estabeleceu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias- ADCT algumas normas sobre o encaminhamento dos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA, em relação aos prazos de apresentação e análise, pelo Executivo e Legislativo, respectivamente.

Apesar de não terem sido finalizadas, foram várias as iniciativas parlamentares formalizadas no Congresso Nacional ao longo dos mais de 20 anos de vigência da Constituição Federal, no sentido de cumprir este dispositivo legal, regulamentando o artigo 165. Dentre elas, cabe destacar o Projeto de Lei Complementar nº 135 de 1996, de autoria da Comissão Mista de Orçamento, construído a partir de propostas de várias instituições e órgãos públicos ligados ao setor, parado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados desde 2002.

Enfim, existe uma demanda enorme por um dispositivo legal que organize o planejamento governamental, assim como, diversas contribuições já efetuadas no sentido de formular propostas compatíveis com as necessidades da administração pública, que precisam ser trabalhadas e ultimadas.

1.5 Metodologia

O trabalho adotou como procedimento técnico de pesquisa a documentação indireta, através da pesquisa documental e bibliográfica. A pesquisa documental, segundo GOUVEIA apud LAKATOS e MARCONI (2001, p. 174), é uma coleta de fontes primárias, como: documentos públicos, publicações parlamentares e administrativas, estatísticas, cartas, dentre outros. Já a pesquisa bibliográfica tem como finalidade colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas.

Nesse sentido, a pesquisa foi embasada em leis vigentes, estudos realizados pelas Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de proposições que tratam do tema proposto e dos respectivos pareceres técnicos que as avaliam, além de livros, teses, artigos e sítios da internet. Buscou-se coletar percepções e fundamentos defendidos por diversos autores a respeito do tema proposto.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição Federal de 1988 se mostra como o ponto de partida para este trabalho, pois, além de definir os termos do ordenamento vigente, enfatiza vigorosamente o planejamento governamental como base para o desenvolvimento. Dentro desta concepção, estabeleceu:

“Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

A importância dada ao planejamento pode, ainda, ser observada no capítulo “Finanças Públicas” do texto constitucional, que deu um novo formato ao sistema orçamentário brasileiro, criando novos instrumentos, como o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, além dos orçamentos anuais.

O Plano Plurianual – PPA tem como objetivo estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes. O projeto de Lei do PPA é enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de Agosto do primeiro ano de seu mandato, sendo devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa, em 22 de Dezembro. O PPA vigora por quatro anos, do segundo ano do mandato presidencial até o final do primeiro ano de mandato subsequente.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO foi outra grande inovação do sistema orçamentário brasileiro, destinada a definir as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. O Projeto de Lei da LDO é enviado anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 15 de Abril e devolvido para sanção presidencial até o dia 17 de Julho, sendo que o Congresso Nacional não pode iniciar seu recesso antes de ultimar a votação.

Sobre a Lei Orçamentária Anual – LOA cabe destacar sua organização em orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das estatais, sem que seja afetado o princípio da unidade. O Projeto de Lei deve ser enviado anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de Agosto e devolvido para sanção presidencial até o dia 22 de Dezembro. É com base nas autorizações da LOA que as despesas do exercício são executadas. O texto constitucional define, também, normas e procedimentos que integram as três

peças orçamentárias, marcam o caráter da exclusividade do orçamento e da sua função de reduzir as desigualdades regionais, dentre outras.

A LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal regulamenta o Art. 163 da Constituição Federal, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que traduz como:

“... a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária , operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.”

Na LRF o processo de planejamento foi considerado fundamental para a administração pública, uma vez que os instrumentos de planejamento - PPA, a LDO e LOA deixaram de ser simples instrumentos elaborados para cumprimento de disposições legais e passaram a produzir efeitos reais no acompanhamento da gestão. Trata-se de uma lei voltada para auxiliar o governante a gerir os recursos públicos dentro de um marco de regras claras e precisas, aplicada a todos os gestores e a todas as tarefas de governo relativas à gestão da receita e da despesa pública, ao endividamento e à gestão do patrimônio público.

A análise da Lei 4.320 de 1964 também será fundamental no desenvolvimento do trabalho, pois representa o principal instrumento de suporte às ações de planejamento, execução e controle orçamentário. Como já dito, foi recepcionada pela Constituição Federal - CF como lei complementar e trata do assunto estabelecendo procedimentos e princípios como o previsto no art. 2º que define que a Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômica e financeira e o trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e exclusividade; e no art. 34, que estabelece como exercício financeiro o ano civil, fazendo com que haja compatibilidade com o princípio da anualidade orçamentária, de forma que possam ser elaborados demonstrativos simultâneos sobre a execução orçamentária, financeira e patrimonial ao final de cada ano.

Para normatizar a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos orçamentos, foram assinados o Decreto 2829/1998 e a portaria da Secretaria de Orçamento Federal 117/1998, depois revogada pela Portaria SOF 42/1999, que propiciaram grande aperfeiçoamento no sistema

orçamentário. De lá para cá, pequenos ajustes têm sido feitos, sejam na forma de orientação para elaboração do PPA, sejam como artigos e anexos da LDO.

Complementando o referencial teórico, buscou-se na doutrina conceitos, práticas de planejamento e orçamento do setor público brasileiro e análise de problemas percebidos no contexto das normas sob a ótica de estudiosos do assunto, como poderá ser observado no desenvolvimento dos temas.

3. CRITÉRIOS DE ANÁLISE

Para que se possa estruturar uma nova lei de finanças públicas é fundamental, em um primeiro momento, contextualizar o sistema orçamentário no arcabouço jurídico brasileiro. Nesse sentido, a Constituição Federal, em especial o capítulo que trata das Finanças Públicas, mostra-se como o ponto de partida da análise. Na sequência, é preciso buscar nas leis complementares, que regulamentam o sistema orçamentário atual – LRF e Lei 4.320/64 – as regras que dão sustentação às práticas adotadas.

A partir das propostas apresentadas no Congresso Nacional, é possível destacar as contribuições, através de uma análise comparativa, identificando divergências e convergências e concluindo pelas posições de consenso quanto à estrutura de uma nova lei.

O processo e o ciclo orçamentário representam outro critério de análise. Nesse sentido, é importante nos reportarmos ao que afirma SOUZA apud RAMOS (2004).

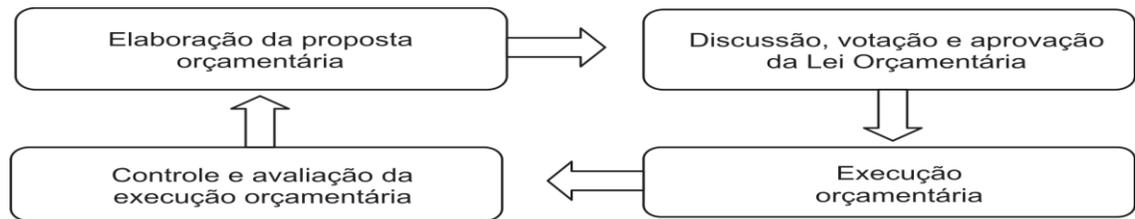
O SISTEMA tem a ver com a organização, os prazos, os níveis programáticos, o espaço coberto e a amplitude institucional do planejamento e o PROCESSO se relaciona com a vigência permanente do Planejamento que envolve etapas ininterruptas que se sucedem, interalimentam e aperfeiçoam mutuamente.

Dessa forma, o processo orçamentário diz respeito às funções do orçamento e o sistema orçamentário às estruturas, instrumentos, procedimentos e classificações necessárias ao cumprimento dessas funções. Em que pese o processo seja o determinante em uma análise administrativa, às vezes os elementos estruturais assumem maior relevância, sobretudo, face à enorme interdependência entre processo e sistema. Assim, em um tema como reforma do processo de planejamento e de orçamento, focaliza-se ora o processo, ora o sistema.

Neste contexto, é necessário identificar regras de caráter geral, que se apliquem ao Sistema Orçamentário e/ou ao Processo Orçamentário, lembrando que, conforme estabelece a Constituição Federal, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios legislarem concorrentemente sobre o Orçamento, limitando-se à União estabelecer as normas gerais (BRASIL, 1988).

A análise do processo será efetuada com base em quatro etapas, identificadas por SOUZA apud RAMOS (2004): “elaboração da proposta orçamentária; discussão e aprovação da Lei de Orçamento; execução orçamentária e financeira; e Controle.

Figura 1 - O Processo Orçamentário



Fonte: Giacomoni (2007)

É necessária, ainda, a inclusão de novos temas que, ao longo dos últimos anos, com as transformações ocorridas na Administração Pública, tem se mostrado importantes nas decisões políticas que envolvem o processo orçamentário, a saber: transparência, accountability, estabilidade fiscal e sustentável e controle social.

Segundo SANCHES (2007), são muitas as questões ligadas à qualidade e efetividade dos processos orçamentários, no entanto cabe destacar algumas, consideradas axiomáticas e que merecem ser avaliadas nesta abordagem, quais sejam:

- 1) A necessidade de dar maior densidade ao planejamento do setor público e de assegurar adequado ajuste temporal e programático entre as leis de planejamento e de orçamento, de modo a conferir eficácia aos processos respectivos em todas as esferas de governo.
- 2) A conveniência de redefinir a forma e o conteúdo das leis orçamentárias, (...), expurgando desses orçamentos as transações que não sejam reais despesas e/ou receitas do ente Federativo, e revendo a amplitude do orçamento de investimentos das estatais.
- 3) A necessidade de dar maior densidade às informações contidas nas leis orçamentárias, fazendo que tais incluam dados relativos à execução nos anos anteriores e às previsões de gastos para os próximos anos, bem como que indiquem os principais meios mobilizados na execução das programações.
- 4) O imperativo de rever e redefinir o excessivo número de normas e procedimentos de controle (com frequência superpostos), essencialmente formais, em face dos seus elevados custos (sobretudo os indiretos) e pífios resultados.
- 5) A urgência de reinstaurar e consolidar a cultura de controle sobre os custos das ações (com obras, serviços e funções do Estado) e com a qualidade dos resultados, redefinindo as formas de alocação de recursos e estruturando processos simples e funcionais.
- 6) A necessidade de combater à tendência, de parte dos entes e agentes públicos, de tratar os municípios como categoria uniforme, impondo-lhes processos formais complexos, onerosos e pouco funcionais, esquecendo-se de que, na maioria, eles são entes pequenos.

O processo de reformulação da legislação orçamentária deve ser orientado por princípios e pressupostos que lhe deem direção e pela identificação dos problemas percebidos nas práticas atuais, necessária para definição de soluções satisfatórias para os diferentes tipos de interessados.

Os temas e as questões destacadas por SANCHES (2007) se mostram presentes em algumas das propostas de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional e poderão ser observados nos capítulos seguintes.

4. ASPECTOS LEGAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

No nosso ordenamento jurídico, o tema Finanças Públicas tem sua importância reconhecida na Constituição Federal, que estabeleceu um novo sistema de planejamento e orçamento, que deveria ser aperfeiçoado através de leis complementares. Nesse sentido, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101 de 2000 e foi recepcionada como Lei Complementar a Lei 4.320 de 1964, até que seja editada a Lei Complementar que irá substituí-la.

Os instrumentos de planejamento e orçamento previstos na CF, a saber: o PPA – Plano Plurianual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA – Lei Orçamentária Anual se materializam através de lei ordinária, de caráter temporário e projetos de iniciativa do Poder Executivo.

Complementam as normas de gestão do planejamento e orçamento público o Decreto nº 2829 de 1998 e a Portaria nº 42 de 1999. Estes normativos definem que toda ação finalística do Governo será estruturada em programas orientados para a consecução de objetivos estratégicos e traz conceitos e regras que dão sustentação ao sistema de planejamento orçamentário.

Dos dispositivos legais citados, destacam-se a Constituição Federal, que representa a base estrutural deste estudo e a Lei de Responsabilidade Fiscal, pela sobreposição dos temas que serão tratados, condição que impõe a necessidade de uma abordagem mais profunda de seus propósitos.

4.1 Na Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988 mostra-se como o ponto de partida para análise do processo orçamentário brasileiro, pois definiu instrumentos de planejamento e orçamento com elevado grau de detalhe, que importa conhecer para melhor definir o escopo de um novo dispositivo legal.

Como já dito anteriormente o foco deste estudo está na seção denominada “Dos Orçamentos”, da Constituição Federal, na forma abaixo:

§ 9º - Cabe **à lei complementar**:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

No entanto, é necessário conhecer outras matérias cogentes, abordadas na Constituição Federal, pois a gestão do orçamento não pode estar dissociada de temas importantes relacionados com administração financeira, como a dívida pública, fiscalização financeira, sistemas de avaliação e controle e outros.

Nesse sentido, no Capítulo denominado “DAS FINANÇAS PÚBLICAS”, art. 165, está prevista a edição de outra **Lei Complementar**, que deverá dispor sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Outro dispositivo que merece destaque é o art. 168, que acrescenta mais um tema à **Lei Complementar** que deverá regulamentar os orçamentos, quando define o compromisso de repassar os recursos das dotações orçamentárias aos órgãos até o dia 20 de cada mês, na forma abaixo especificada:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da **lei complementar** a que se refere o art. 165, § 9º.

Neste mesmo capítulo, temos outro dispositivo, que trata dos limites das despesas com pessoal e as condições para o seu enquadramento nos padrões determinados, a saber:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em **lei complementar**.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os

repasse de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na **lei complementar** referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação **da lei complementar** referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

A Constituição, também, se preocupou com o controle e a avaliação, ao estabelecer, em seu art. 74, que “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno...”, com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, dentre outras funções.

Na análise destes dispositivos, destacam-se temas que precisam ser regulados por lei complementar, um mais abrangente, voltado para a gestão das finanças públicas, que deu origem à LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal e o outros, que representam o motivo deste estudo.

4.2 Na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar n.º 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF representa a maior inovação dos últimos tempos em termos de finanças públicas. Delimita a ação dos gestores de recursos públicos de todas as esferas de governo, nas diversas ações, como as regras que buscam disciplinar os níveis de endividamento e os gastos com pessoal, na busca de combater os desmandos e o descrédito da sociedade na gestão pública.

Também estabelece mecanismos de transparência da gestão através da exigência de publicação de relatórios, demonstrativos de execução orçamentária e a presença, em audiência pública, de autoridades, de forma a fornecer à sociedade explicações de política e um quadro mais preciso da utilização dos recursos que são colocados à disposição dos governantes.

Avaliar o que representa a LRF na gestão financeira das instituições públicas e o que falta para melhorar seria uma grande tarefa, mas fugiria do foco deste estudo, motivo pelo qual basta ter uma visão da sua estrutura e identificar os temas que carecem de regulamentação.

Nesta análise, se observa uma grande sobreposição de temas com a Lei Complementar prevista no art. 165, § 9º, principalmente em relação aos instrumentos de planejamento – LDO e LOA, execução orçamentária – receita e despesas, controle e avaliação, dentre outros.

Ao avaliar a ementa do projeto de Lei que deu origem à LRF, se observa que a intenção do legislador à época era regulamentar o os artigos 163 e 169 da Constituição Federal, como segue:

Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera ...

Na versão Final, a Lei Complementar nº 101 de 2000, estende a referência à Constituição para todo o Capítulo II, que trata de “Finanças Públicas”, incluindo o art. 165 § 9º, como se observa no art. 1º, abaixo transcrito, o que justifica o tratamento que é dado a alguns temas que serão avaliados no contexto de uma nova lei.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

Quadro 1 – Dispositivos da LRF relacionados com o art. 165 , § 9º da CF

| TEMAS | DISPOSITIVOS | CONTEÚDO |
|-----------------------|---------------|--|
| LDO | Art. 4º | Amplia e inclui anexos |
| LOA | Art. 5º a 7º | Amplia e inclui anexos e vedações |
| Execução Orçamentária | Art.º 8º a 10 | Estabelece o contingenciamento e os prazos para programação financeira |
| Receita Pública | Art. 11 a 14 | Trata da previsão e da renúncia de receita |
| Despesa Pública | Art. 15 a 17 | Trata das despesas obrigatórias, de pessoal e da seguridade social |

| | | |
|---|--------------|---|
| Transferências Voluntárias | Art. 25 | Define e estabelece condições |
| Transferências ao Setor Privado | Art. 26 a 28 | Estabelece condições |
| Dívida e endividamento | Art. 29 | Estabelece definições |
| Restos a Pagar | Art. 42 | Inclui vedação |
| Gestão Patrimonial | Art. 43 a 47 | Estabelece condições e vedações |
| Escrituração e Consolidação das Contas | Art. 50 a 51 | Estabelece condições |
| Relatório Resumido da Execução Orçamentária | Art. 52 a 53 | Define conteúdo |
| Prestação de Contas | Art. 56 a 58 | Define abrangência e conteúdo (parcial) |
| Fiscalização | Art. 59 | Define conteúdo e órgãos responsáveis |

Pelo exposto, não é possível determinar o conteúdo de uma nova lei de finanças públicas sem considerar o conteúdo da LRF e como o tratamento dado aos temas pode ser harmonizado, sem prejudicar as regras já consolidadas e que tornaram mais eficiente a gestão dos recursos públicos.

4.3 Na Lei 4.320, de 1964

A Lei 4.320/64 foi promulgada sob a égide da Constituição de 1946, que determinava que “normas gerais” disporiam sobre direito financeiro. Como não havia no texto constitucional a figura da lei complementar, foi editada como lei ordinária.

Como lembra CONTI (2008), passados mais de 40 anos, os dispositivos dessa lei permanecem no ordenamento jurídico brasileiro, vigorando sob a égide de três Constituições e de dezenas de emendas constitucionais. A Constituição Federal de 1988, também, determinou expressamente o sistema de “normas gerais” para tratar de matéria relativa a orçamentos públicos, na forma de lei complementar, no entanto, diante da ausência dessa regulamentação, restou recepcionar como lei complementar as matérias reguladas pela Lei 4.320/64.

Segundo CORE (2001), a administração orçamentária brasileira experimentou reforma significativa com a edição da referida Lei, quando passou a predominar um processo orçamentário orientado para a gerência da despesa pública. Até então, o que comandava era a

preocupação com os aspectos ligados ao controle jurídico, financeiro e contábil dos orçamentos. A Lei nº 4.320/64 utilizou dos conhecimentos mais avançados de gestão pública existentes à época de sua edição, reconhecendo que o orçamento deve ter um viés mais gerencial e expressar o planejamento do governo.

Tal lei convive com a Lei Complementar 101/2001 – Lei de Responsabilidade Fiscal, ambas consideradas do mesmo nível hierárquico e dispendo sobre normas gerais de direito financeiro, de forma materialmente similar, como afirma CONTI (2008).

Estas considerações são necessárias para mostrar a importância dessa lei na evolução do processo orçamentário e quanto o conhecimento da sua estrutura e dos princípios que se consolidaram ao longo dos anos significam frente a uma reformulação que poderá significar a sua revogação plena.

Nesse sentido, cabe destacar o preâmbulo e o artigo 1º desta Lei que definem a sua função, ou seja: “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.” (BRASIL, 1964).

Ao comparar os dispositivos desta Lei com os previstos na Constituição de 1988, verifica-se que quase todos eles estão contemplados, a saber: exercício financeiro, vigência, prazos, gestão financeira, instituição e funcionamento de fundos. Porém o conteúdo destas normas precisa ser ajustado a uma nova realidade e a um novo contexto jurídico.

Com relação à elaboração e organização das peças orçamentárias, a Lei 4.320/64 se limita a tratar do Orçamento, pois outras peças como a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual não existiam à época, surgiram com a Constituição de 1988. Isto demonstra ainda mais a necessidade de reestruturação do sistema de planejamento orçamentário.

Quadro 2 - Estrutura da Lei 4.320 de 1964

| Título | Assunto | Capítulo |
|--------|--------------------------------------|---|
| I | Da Lei de Orçamento | I - Disposições Gerais |
| | | II – Da Receita |
| | | III – Da Despesa |
| II | Da Proposta Orçamentária | I - Conteúdo e Forma da Proposta Orçamentária |
| | | II - Da Elaboração da Proposta Orçamentária |
| III | Da elaboração da Lei de Orçamento | - |
| IV | Do Exercício Financeiro | - |
| V | Dos Créditos Adicionais | - |
| VI | Da Execução do Orçamento | I - Da Programação da Despesa |
| | | II - Da Receita |
| | | III - Da Despesa |
| VII | Dos Fundos Especiais | - |
| VIII | Do Controle da Execução Orçamentária | I - Disposições Gerais |
| | | II - Do Controle Interno |
| | | III - Do Controle Externo |
| IX | Da Contabilidade | I - Disposições Gerais |
| | | II - Da Contabilidade Orçamentária e Financeira |

| | | |
|----|-----------------------------------|---|
| | | III - Da Contabilidade Patrimonial e Industrial |
| | | IV - Dos Balanços |
| X | Das Autarquias e Outras Entidades | - |
| XI | Disposições Finais | - |

4.4 Princípios Orçamentários

Para concluir a análise da legislação vigente, é importante trazer para o nosso contexto os princípios orçamentários, aqueles já incorporados na legislação e consagrados pela doutrina, pois se apresentam como premissas básicas de ação a serem cumpridas a fim de assegurar os fins a que se propõe uma proposta orçamentária. Nesse sentido, cabe destacar:

Princípio da Unidade

Como afirma MATIAS-PEREIRA (2006), o orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro. Dessa forma, integrado, é possível obter um retrato geral das finanças públicas e, o mais importante, permite-se ao Poder Legislativo o controle racional e direto das operações financeiras de responsabilidade do Executivo. Este princípio está legalmente previsto no Art. 2º da Lei 4.320/64 e pelo § 5º do art. 165 da CF.

Princípio da Universalidade

O orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do ente estatal, o que facilita o controle parlamentar e limita as ações do gestor. Este princípio está legalmente previsto nos artigos 2º e 3º da Lei 4.320/64, de forma objetiva, e respaldado pelo § 5º do art. 165 da CF, que reúne os orçamentos fiscal, da seguridade social e o de investimentos das estatais.

Princípio da Anualidade

O orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, geralmente um ano. A exceção se dá nos créditos especiais e extraordinário, autorizados nos últimos quatro meses do exercício e reabertos nos limites de seus saldos, incorporados ao orçamento do exercício seguinte. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil. Este

princípio está legalmente previsto no Artigo 2º da Lei 4.320/64, de forma objetiva, e respaldado pelo § 5º do art. 165 da CF.

Princípio da Exclusividade

A lei orçamentária deverá conter apenas matéria orçamentária ou financeira. Ou seja, dela deve ser excluído qualquer dispositivo estranha à estimativa de receita e à fixação de despesa. Não se inclui na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita. Este princípio encontra-se previsto no art. 165, § 8º da CF. Como afirma SANTA HELENA (2003), este princípio limita o conteúdo da lei orçamentária, restringindo o legislador, impedindo que nela se incluam normas pertencentes a outros campos jurídicos, como forma de se tirar proveito de um processo legislativo mais rápido.

Princípio da Especificação ou Discriminação

As receitas e as despesas devem aparecer de forma discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, as origens dos recursos e sua aplicação. De outra forma, “ a Lei de Orçamento não consignará dotações globais para atender indiferentemente as despesas...., ”. Trata-se de mais um princípio que facilita o controle do Legislativo sobre o orçamento. Está legalmente previsto nos artigos 5º e 15 da Lei 4.320/64.

Princípio da Legalidade

Como diz GONTIJO (2004), historicamente, sempre se procurou dar um cunho jurídico ao orçamento, ou seja, para ser legal, tanto as receitas e as despesas precisam estar previstas a Lei Orçamentária Anual, ou seja, a aprovação do orçamento deve observar processo legislativo porque trata-se de um dispositivo de grande interesse da sociedade. O respaldo a este princípio pode ser encontrado nos art. 37 e 166 da CF. O Art. 166 dispõe que: "Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum."

Princípio da Publicidade

Já consagrado pela Administração Pública, este princípio determina que o orçamento deverá ser publicado nos veículos oficiais de comunicação para conhecimento do público e para eficácia de sua validade. Trata-se de um princípio consagrado no art. 37 da CF de 88: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ...".

Princípio do Orçamento Bruto

De acordo com este princípio, todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. A intenção é a de impedir a inclusão de valores líquidos ou de saldos resultantes do confronto entre receitas e as despesas. Está legalmente previsto no Art. 6º da Lei 4.320/

Princípio da Não Afetação

De acordo com esse princípio, a receita não pode sofrer vinculações. Nenhuma parcela da receita poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos casos ou a determinado gasto. Este princípio encontra-se claramente expresso no inciso IV do art. 167 da CF, mas aplica-se somente às receitas de impostos e possui exceções, como a repartição do produto da arrecadação dos impostos pertencentes aos Estados e Municípios a que se referem os artigos 158 e 159 da CF, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, art. 212 da CF, prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, também da CF.

Princípio da Reserva Legal

Os projetos das leis orçamentárias – PPA / LDO / LOA serão de iniciativa privativa do Poder Executivo, nos termos da Constituição Federal. Diz o art. 165, da Constituição Federal:

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

.....

5. PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR

Os projetos de lei complementar em tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional constituem uma fonte de dados relevantes e convenientes para este estudo, motivo pelo qual serão mapeados, a partir da sua estrutura básica, podendo servir de guia para uma pesquisa analítica que busque a construção de uma opinião a respeito de cada um dos temas.

Segundo GIACOMONI (2004), após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram apresentados inicialmente dois projetos de lei complementar para atender o dispositivo constitucional em análise: o PLP nº 222, de 1990, do Deputado José Serra e o PLP nº 166, de 1993, do Deputado Benedito de Figueiredo, com base em proposta elaborada por comissão constituída pelo Conselho Federal de Contabilidade. O que determinou a descontinuidade de tramitação desses projetos foi a previsão de alteração de dispositivos orçamentários na Constituição Federal na revisão de 1994, fato que não ocorreu.

Após esse período, outras propostas foram apresentadas, algumas arquivadas, outras em tramitação, porém sem indicação de conclusão do processo de análise e aprovação, apesar da importância e da necessidade dessa regulamentação.

Foram identificadas 14 proposições, das quais 4 encontram-se arquivadas, conforme Quadro III. A identificação dos temas tratados será efetuada sobre aquelas que se encontram em tramitação, porém a análise mais detalhada das propostas será realizada somente com base nos substitutivos apresentados pelos relatores do PLP 135 de 1996 e do PLS 175 de 2009 – Complementar, pois todas as demais proposições foram a essas pensadas.

O importante da análise será identificar as convergências e divergências das propostas, em um primeiro momento, para em seguida compará-las com a legislação vigente, em especial com a LRF e com a Lei 4.320/64, para chegar ao objetivo deste estudo.

Quadro 3 - Projetos de Lei Complementar

| Projeto | Autor | Casa Legislativa | Tramitação |
|---------------------|----------------------|----------------------|------------|
| PLP nº 222, de 1990 | Deputado José Serra | Câmara dos Deputados | Arquivado |
| PLP nº 166, de 1993 | Deputado Benedito de | Câmara dos Deputados | Arquivado |

| | | | |
|---------------------------------------|-------------------------------|----------------------|--|
| | Figueiredo | | |
| PLP nº 135, de 1996 | CMO | Câmara dos Deputados | Em tramitação |
| PLP nº 166, de 1997 | Deputado Mendonça Filho | Câmara dos Deputados | Em tramitação Apensado ao PLP 135, de 1996 |
| PLP nº 32, de 1999 | Deputado Arnaldo Madeira | Câmara dos Deputados | Em tramitação Apensado ao PLP 135, de 1996 |
| PLP nº 88, de 1999 | Deputado Virgílio Guimarães | Câmara dos Deputados | Em tramitação Apensado ao PLP 135, de 1996 |
| PLP nº 144, de 2000 | Deputado Augusto Franco | Câmara dos Deputados | Em tramitação Apensado ao PLP 135, de 1996 |
| PLP nº 102, de 2003 | Deputado Eduardo Paes | Câmara dos Deputados | Em tramitação Apensado ao PLP 135, de 1996 |
| PLP nº 99, de 2011 | Deputado Paulo Rubem Santiago | Câmara dos Deputados | Em tramitação Apensado ao PLP 135, de 1996 |
| PLS nº 273, de 1995 - Complementar | Senador Lúcio Alcântara | Senado Federal | Arquivado |
| PLS nº 106, de 1999 - Complementar | Senador Lúcio Alcântara | Senado Federal | Arquivado |
| PLS nº 175, de 2009 - Complementar | Senador Raimundo Colombo | Senado Federal | Em tramitação Tramitação conjunta: PLSs nºs 175, 229, 248 e 450 de 2009). |
| PLS nº 229, de 2009 - Complementar | Senador Tasso Jereissati | Senado Federal | Em tramitação Tramitação conjunta: PLSs nºs 175, 229, 248 e 450 de 2009). |
| PLS nº 248, de 2009 - Complementar | Senador Renato Casagrande | Senado Federal | Em tramitação Tramitação conjunta: PLSs nºs 175, 229, 248 e 450 de 2009). |

5.1. Em tramitação na Câmara dos Deputados

PLP nº 135, de 1996

Autora: Comissão Mista de Plenos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

Ementa: “Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

A primeira preocupação do projeto foi verificar quais os dispositivos da Lei nº 4.320, de 1964 deveriam permanecer, com as atualizações e aprimoramentos necessários e quais dispositivos das LDOs deveriam assumir caráter permanente e ser estendido aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Outros projetos anteriormente apresentados, como o PLP 222, de 1990, do Deputado José Serra e o PLP 163 de 1990, do Deputado Benedito de Figueiredo, dentre outros, serviram de subsídio para construir a proposta. Contribuições externas vieram da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, da Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

Quadro 4 - Estrutura do PLP 135, de 1996

| Título | Assunto | Capítulo |
|--------|--------------------------|---------------------------------------|
| | Disposições Preliminares | - |
| I | Do Sistema Orçamentário | I – Do Planejamento |
| | | II – Das Diretrizes Orçamentárias |
| | | III – Dos Orçamentos Anuais |
| | | IV - Das Classificações Orçamentárias |
| | | V – Dos Fundos |
| II | Da Execução Orçamentária | I – Das Retificações Orçamentárias |

| | | |
|-----|-----------------------------------|--|
| | | II - Da Execução da Receita e da Despesa |
| III | Do Controle e da Avaliação | I – Da Contabilidade Governamental |
| | | II – Da Fiscalização Financeira, Contábil e Orçamentária |
| | Disposições Transitórias e Finais | - |

PLP nº 166, de 1997

Ementa: “Dispõe sobre a elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição Federal.

Autor: Deputado Mendonça Filho

Esta proposição se limita a incluir nas leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual indicadores sociais, em especial aqueles relacionados com mortalidade infantil e analfabetismo. O autor pretende que o Poder Executivo, das três esferas de governo, se comprometam a estabelecer metas em relação aos indicadores sociais, direcionando a destinação dos recursos aos programas prioritários, principalmente nas áreas de educação e saúde.

PLP nº 32, de 1999

Ementa: “Altera o art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1994 e dá outras providências.”

Autor: Deputado Arnaldo Madeira

A proposta visa alterar alguns dispositivos da Lei 4.320 de 1964, relacionados à classificação econômica da despesa, em virtude da necessidade de identificação dos gastos que na realidade não constituem despesas correntes ou de capital, como transferência e amortizações, que passariam a representar categorias diferenciadas.

PLP nº 88, de 1999

Ementa: “Regula o art. 165, § 9º, da Constituição Federal, estatui normas gerais para elaboração e organização dos planos, orçamentos e demonstrações contábeis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.”

Autor: Deputado Virgílio Guimarães

A proposta aborda o conjunto de temas previstos no dispositivo constitucional em análise.

Quadro 5 - Estrutura do PLP 88, de 1999

| Título | Assunto | Capítulo |
|--------|---|--|
| | Disposições Preliminares | - |
| I | Do Sistema Orçamentário | I – Do Planejamento e da Orçamentação das Ações Estatais |
| | | II – Das Diretrizes Orçamentárias |
| | | III – Dos Orçamentos Anuais |
| | | IV – Das Classificações Orçamentárias |
| | | V – Dos Fundos |
| | | VI – Do Relacionamento entre o Tesouro e as Instituições Financeiras |
| II | Da Execução Orçamentária | I – Das Retificações Orçamentárias |
| | | II – Da Execução da Receita e da Despesa |
| III | Da Contabilidade Pública e do Acompanhamento da Gestão Orçamentária | I – Da Contabilidade Pública |
| | | II – Do Acompanhamento da Gestão Orçamentária |

| | | |
|----|---|---|
| IV | Da Fiscalização dos Orçamentos pelo Poder Legislativo | - |
| V | Das Disposições Gerais e Transitórias | - |

PLP nº 144, de 2000

Ementa: “Estatui normas de direito financeiro para o controle da execução do orçamento da União e dá outras providências.”

Autor: Deputado Augusto Franco

O projeto trata exclusivamente do controle da execução orçamentária, mais especificamente das obras com indícios de irregularidades, obrigando o Tribunal de Contas da União a remeter anualmente relatório das mesmas, bem como de outras irregularidades que possam vir a causar danos ao erário.

PLP nº 102, de 2003

Ementa: ”Institui normas gerais de direito financeiro para o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.”

Autor: Deputado Eduardo Paes

A proposta se limita a tratar do controle na administração dos orçamentos. Regulamenta a fiscalização exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno, nos termos da Constituição Federal, ampliando o alcance das suas ações. Como esclarece na justificção, o autor pretende definir os princípios da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade.

Destaca-se, nesta proposta, a institucionalização da parceria entre Governo e sociedade, por intermédio do controle social como mecanismo de acompanhamento, controle, avaliação e fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

Quadro 6 - Estrutura do PLP 102, de 2003

| Capítulo | Assunto |
|----------|--|
| I | Das Disposições Preliminares |
| II | Dos Princípios do Controle Social |
| III | Dos princípios da Fiscalização |
| IV | Do Controle Interno |
| V | Do Controle Externo |
| VI | Dos Princípios de Execução, Acompanhamento e Avaliação dos Programas |
| VII | Das Disposições Finais e Transitórias |

PLP nº 99, de 2011

Ementa: “Estabelece regras para o cumprimento do disposto no art. 165, § 7º da Constituição Federal.”

Autor: Deputado Paulo Rubem Santiago

A proposta faz referência ao dispositivo constitucional que estabelece a função dos orçamentos anuais de reduzir as desigualdades regionais, segundo critérios populacionais.

O objetivo principal é apoiar e cobrar do Poder Público, ações para combater as desigualdades de renda em todos os planos entre as regiões do País. Procura reforçar o papel equalizador da União diante de tais desigualdades, direcionando os investimentos públicos com forte impacto na atividade econômica regional.

5.2. Em Tramitação no Senado Federal

PLS nº 175, de 2009 – Complementar

Ementa: “Dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro relativas ao exercício financeiro, ao processo de planejamento financeiro e orçamentário, normas de gestão financeira e patrimonial e

condições para a instituição e funcionamento de fundos, no âmbito da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.”

Autor: Senador Raimundo Colombo

Na proposta, o autor aborda os temas previstos na Constituição Federal, define princípios e traz conceitos necessários à padronização de procedimentos.

Quadro 7 - Estrutura do PLS 175, de 2009 – Complementar

| Título | Assunto | Capítulo |
|--------|------------------------------------|---|
| I | Disposições Preliminares | - |
| II | Do Planejamento Governamental | I – Do Plano Plurianual |
| | | II – Das Diretrizes Orçamentárias |
| | | III – Da Lei Orçamentária Anual |
| III | Da Gestão Financeira e Patrimonial | I – Do Exercício Financeiro |
| | | Capítulo II – Da Execução do Orçamento |
| | | Capítulo III – Dos Fundos Públicos |
| | | Capítulo IV – Da Dívida Pública |
| | | Capítulo V – Do Relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central |
| | | Capítulo VI – Da Contabilidade Governamental |
| | | Capítulo VII – Do Controle da Gestão Pública |
| IV | Das Disposições Finais | - |

PLS nº 229, de 2009 – Complementar

Autor: Senador Tasso Jereissati

Ementa: “Estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências.”

Esta proposta reforça a necessidade de responsabilidade na gestão contábil, financeira e patrimonial da administração pública, regulando diversos dispositivos integrantes do Capítulo II, dedicado às Finanças Públicas, que compõe o Título VI, da Tributação e do Orçamento, na Constituição Federal – mais especificamente o art. 165, § 9º, o art. 163, I a IV, o art. 168 e o art. 169.

A proposta incluiu um capítulo destinado a mudanças na Lei Complementar nº 101 de 4/5/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), buscando aprimorar as regras e tornar mais austera a gestão fiscal no País. Busca regulamentar normas até hoje não editadas, como os limites para o endividamento público federal e a instalação de conselho, e trata dos limites para gastos com pessoal e para criação de gastos permanentes.

Quadro 8 - Estrutura do PLS 229, de 2009 – Complementar

| Título | Assunto | Capítulo |
|--------|--------------------------|---|
| I | Disposições Preliminares | - |
| II | Do Planejamento | I – Disposições Gerais |
| | | II – Da Lei do Plano Plurianual |
| | | III – Da Apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual |
| III | Dos Orçamentos | I – Disposições Gerais |
| | | II – Da Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| | | III – Da apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes |

| | | |
|------|---|--|
| | | Orçamentárias |
| | | IV – Da Lei Orçamentária Anual |
| | | V – Da Apreciação da Lei Orçamentária Anual |
| | | VI – Das Alterações do Orçamento |
| IV | Da Programação da Execução Orçamentária | I – Das Disposições Gerais |
| | | II – Da Programação Financeira |
| | | III – Da Execução da Despesa |
| V | Das Classificações Orçamentárias | I – Da Classificação da Receita |
| | | II – Da Classificação da Despesa |
| VI | Da Contabilidade | I – Da Contabilidade Pública |
| VII | Do Controle | I – Disposições Gerais |
| | | II – Do Controle Interno |
| | | III – Do Controle Externo |
| VIII | Da Avaliação da Gestão | I – Do Acompanhamento e da Avaliação dos Programas |
| IX | Da Dívida Ativa e da Dívida Pública | I – Da Dívida Ativa |
| | | II – Da Dívida Pública |
| X | Dos Fundos | - |
| XI | Da Gestão Responsável das Finanças Públicas | - |

PLS nº 248, de 2009 – Complementar

Ementa: “Estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a qualidade na gestão e dá outras providências.”

Autor: Senador Renato Casagrande

Esta parece ser uma das propostas mais abrangentes, pois além de contemplar todos os itens carentes de regulamentação previstos na Constituição Federal, acrescenta várias regras que classifica como “choque de gestão, transparência e controle”. Das principais inovações, cabe citar:

- ✓ Introdução do conceito de qualidade na gestão, orientando toda a gestão pública, do planejamento ao controle, para resultados;
- ✓ Criação de instrumentos de cooperação entre os entes;
- ✓ Criação de regra nacional para Restos a Pagar em todos os exercícios;
- ✓ Inclusão de um capítulo destinado a gestão de recursos humanos, buscando a eficiência do trabalho e incentivos para a capacitação de servidores;
- ✓ Criação do cargo de gestor público das cidades;
- ✓ Ampliação do conceito de transparência;
- ✓ Separação dos conceitos aplicáveis ao orçamento e à contabilidade, esta última com foco no patrimônio e regime de competência, com a instituição de um glossário financeiro e contábil.
- ✓ Criação da Secretaria Federal de Contabilidade – SECON

Quadro 9 - Estrutura do PLS 248, de 2009 – Complementar

| Título | Assunto | Capítulo |
|--------|--------------------------|------------------------|
| I | Disposições Preliminares | |
| | | I – Disposições Gerais |
| | | II – Do Planejamento |

| | | |
|-----|---|--|
| II | Do Ciclo Orçamentário | III – Das Diretrizes Orçamentárias |
| | | IV – Dos Orçamentos Anuais |
| | | V – Das Alterações do Ciclo Orçamentário |
| | | VI – Das Classificações Orçamentárias |
| | | VII – Da Programação Financeira da Execução Orçamentária |
| III | Da Gestão Financeira e Patrimonial | I – Disposições Gerais |
| | | II – Do Monitoramento e da Avaliação dos Programas |
| | | III – Da Gestão de Pessoal |
| | | IV – Da Contabilidade Aplicada ao Setor Público |
| | | V – Da Transparência |
| | | VI – Do Controle |
| | | VII – Do Controle Social |
| IV | Da Dívida Ativa, da Dívida Pública e dos Fundos | I – Da Dívida Ativa |
| | | II – Da Dívida Pública |
| | | III – Dos Fundos |
| V | Disposições Gerais | - |
| VI | Disposições Transitórias e Finais | - |

5.3. Substitutivos em tramitação no Congresso Nacional

Substitutivo ao PLP nº 135, de 1996

Autor: Augusto Viveiros

A proposta foi aprovada, na Câmara dos Deputados, pela Comissão de Finanças e Tributação - CFT, em 1997, e hoje, encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, aguardando deliberação do Parecer apresentado pelo Relator, em outubro de 2008.

Sobre o parecer aprovado na CFT, a estrutura foi alterada em apenas dois tópicos: a inclusão do Capítulo VI, do Título I – Do Sistema Orçamentário, que trata do relacionamento do Tesouro Nacional com as instituições financeiras e da alteração do Título III, que em relação ao projeto original, separa as atividades de contabilidade e de controle, em capítulos específicos, no sentido de valorizar um e outro como sistemas independentes e importantes para a gestão pública. Outras alterações foram propostas em relação ao conteúdo da proposta, principalmente em relação à classificação e à execução orçamentária.

Quadro 10 – Estrutura do Substitutivo ao PLP 135, de 1996

| Título | Assunto | Capítulo |
|--------|--------------------------|--|
| | Disposições Preliminares | - |
| I | Do Sistema Orçamentário | I – Do Planejamento |
| | | II – Das Diretrizes Orçamentárias |
| | | III – Dos Orçamentos Anuais |
| | | IV - Das Classificações Orçamentárias |
| | | V – Dos Fundos |
| | | VI – Do Relacionamento entre o Tesouro e as Instituições Financeiras |

| | | |
|-----|-----------------------------------|--|
| II | Da Execução Orçamentária | I – Das Retificações Orçamentárias |
| | | II - Da Execução da Receita e da Despesa |
| III | Da Contabilidade e do Controle | I – Da Contabilidade Governamental |
| | | II – Do Controle |
| | Disposições Transitórias e Finais | - |

Substitutivo ao PLS nº 229 de 2009 – Complementar

A proposta encontra-se na Comissão de Assuntos Econômicos - CAE do Senado Federal, aguardando apreciação. O Projeto já havia sido apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça, no entanto, o relator na CAE Senador Francisco Dorneles optou em aperfeiçoá-lo, apresentando um novo substitutivo, que consolida todas as propostas apresentadas nos projetos apensados, ou seja: PLS 175/09, PLS 229/09, PLS 248/09 e PLS 450/09.

Ressalta o Relator que algumas premissas nortearam a execução do relatório, tais como a preocupação com a objetividade e clareza, o respeito às peculiaridades dos municípios; a valorização da função do planejamento, a aproximação do orçamento à capacidade financeira dos entes da Federação, a responsabilização dos agentes públicos, o respeito aos compromissos assumidos, a integração, a unicidade e a publicidade.

Observa-se que o substitutivo se apresenta de forma mais condensada, em relação a sua estrutura básica, quando comparado com os projetos que lhe deram origem, porém o conteúdo contempla grande parte das propostas. Optou o relator em se concentrar ao que determina a Constituição no § 9º do artigo 165, deixando temas de responsabilidade fiscal para serem abordados em outra oportunidade, como justifica o relator.

Quadro 11 - Estrutura do Substitutivo ao PLS 229, de 2009 - Complementar

| Título | Assunto | Capítulo |
|--------|--|------------------------------------|
| I | Disposições Preliminares | - |
| II | Do Planejamento da Administração Pública | I – Das Disposições Gerais |
| | | II – Do Plano Plurianual |
| | | III – Das Diretrizes Orçamentárias |
| | | IV – Do Orçamento Anual |
| III | Da Gestão Financeira e Patrimonial | I – Da Programação Financeira |
| | | II – Da Execução dos Orçamentos |
| | | III – Dos Fundos Públicos |
| | | IV – Da Dívida Pública |
| | | V – Da Contabilidade Governamental |
| IV | Do Controle da Administração Pública | I – Disposições Gerais |
| | | II – Do Controle Interno |
| V | Das Disposições Finais e Transitórias | - |

6. ESTRUTURA DE UMA NOVA LEI DE FINANÇAS PÚBLICAS

6.1. No Contexto da Legislação Vigente

Segundo BITTENCOURT (2012), como toda matéria relativa à organização e funcionamento do setor governamental, o processo orçamentário deve ser apropriadamente codificado em normas jurídicas, tornando-se necessário discutir o veículo legal mais adequado para cada tipo de princípio ou prática orçamentária. Nesse sentido, apresenta três tipos de norma orçamentária, que correspondem a instrumentos legais de naturezas diferentes, ou seja:

O primeiro tipo são os princípios gerais, aquilo que (...) intitulamos as instituições orçamentárias – as regras básicas em torno das quais se estrutura a atividade. Estas instituições orçamentárias devem estar contidas em leis de caráter permanente, sendo recomendável até que em posição elevada na hierarquia (como leis cuja alteração exija maiorias maiores), de alteração mais rígida e menos frequente, como forma de dar estabilidade e previsibilidade ao processo. Idealmente, uma lei geral (“*organic budget law*”) poderia contemplar as regras básicas de gestão de finanças públicas, de alocação de poderes e responsabilidades, de condições e exigências de contabilização e controle, etc. Esta proposição não impede que esse conjunto de regras básicas seja dividido, como no modelo brasileiro, entre artigos da Constituição (contendo os conceitos mais fundamentais do sistema) e um conjunto de leis gerais sobre o tema – contanto que esse conjunto não seja tão fragmentado (ou inconsistente internamente) que perca a capacidade de mostrar um quadro relativamente integrado da institucionalidade orçamentária.

Esses princípios básicos das instituições orçamentárias poderiam ser, então, detalhados em níveis operacionais e de implementação pelos diferentes normativos infralegais destinados à regulamentação (decretos, portarias, instruções normativas), que completariam o quadro de normas procedimentais em um segundo nível normativo.

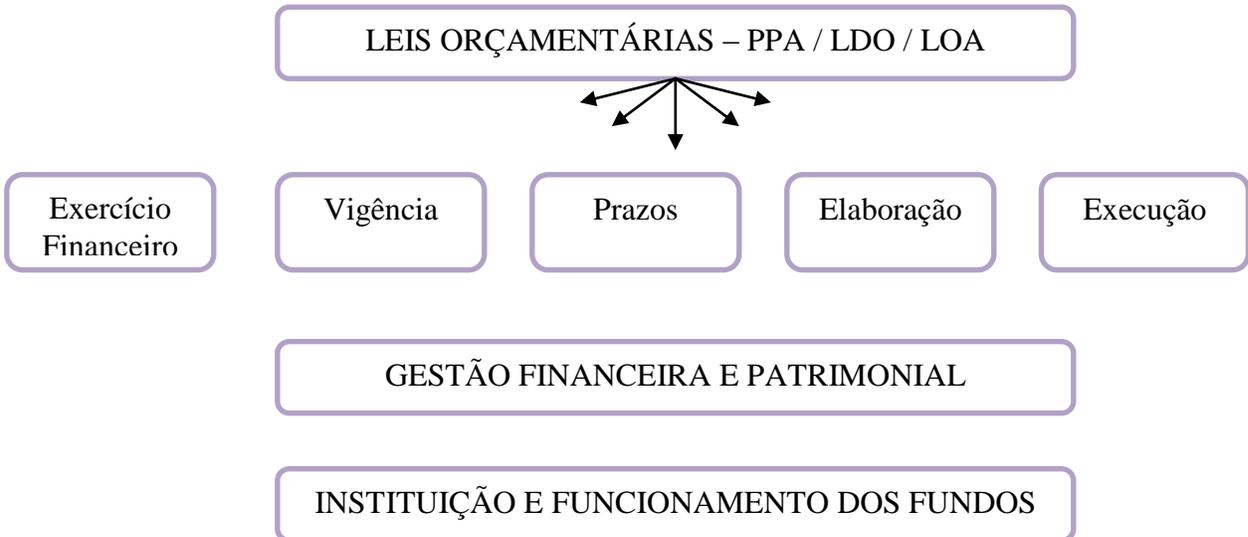
Por fim, o conteúdo concreto do processo orçamentário fica a cargo da lei anual de orçamento, responsável pela decisão de alocação de recursos para o exercício (e seus eventuais instrumentos de modificação ao longo do ano, sempre aprovados nos mesmos termos do processo orçamentário desenhado pelas normas gerais).

Dentro deste contexto, cabe ressaltar a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislarem concorrentemente sobre o Orçamento, limitando-se à União estabelecer as normas gerais, enquanto aos Estados cabe exercer competência suplementar. À União cabe a iniciativa de lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º da CF, que deverá:

- I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
- II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

A partir desse dispositivo é possível extrair o conteúdo básico da nova legislação (Figura 2) para posterior ajuste com a inclusão de novos temas existentes na legislação infraconstitucional e nas proposições legislativas.

Figura 2 – Estrutura da Lei Complementar na Constituição Federal

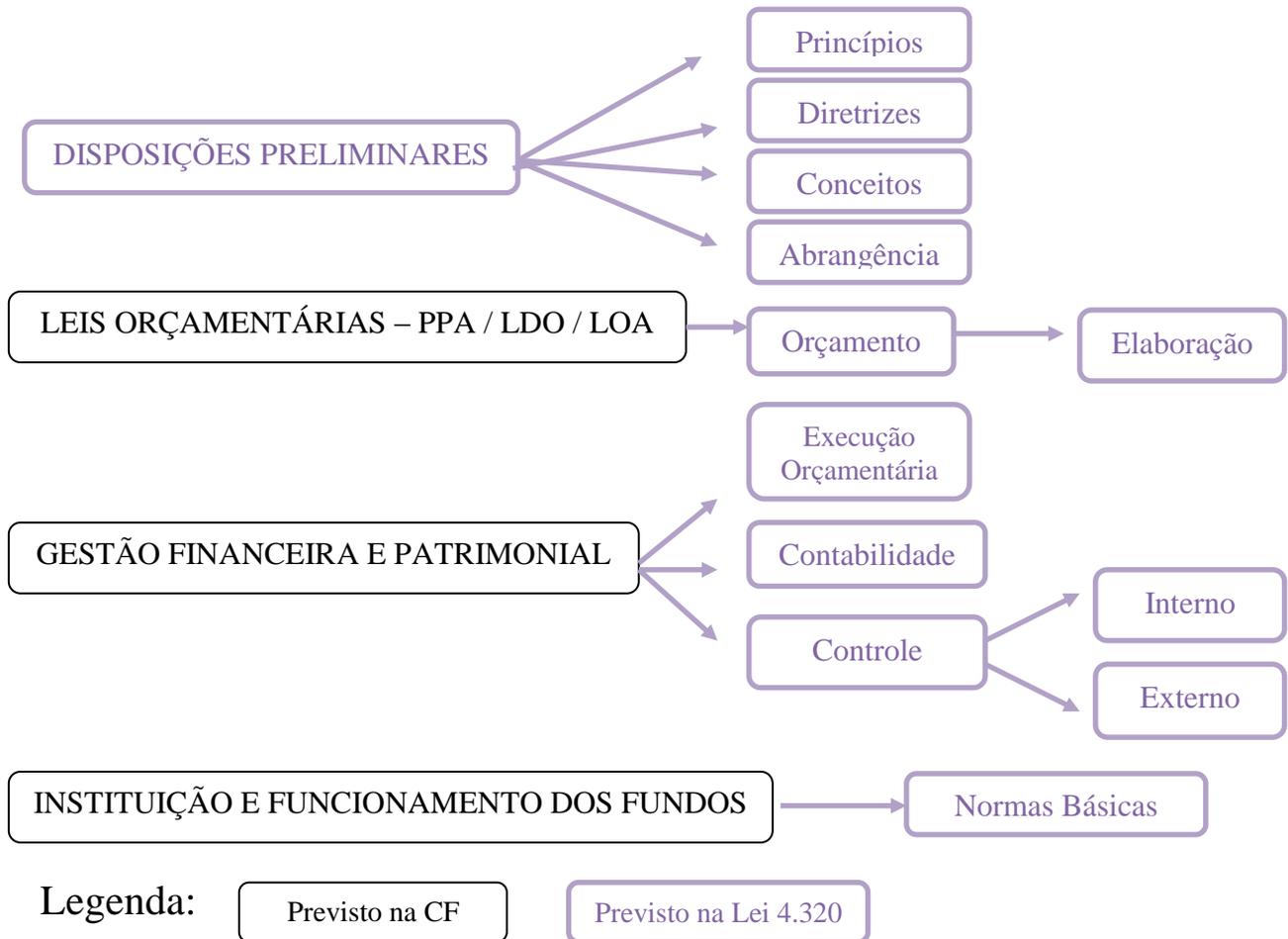


Da Lei 4.320/64, também se pode extrair parte da estrutura do processo orçamentário e alguns princípios já consolidados.

A Disposição Preliminar estabelece a função dessa lei, a saber: “Estabeleço Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1964). Neste contexto, insere-se a política orçamentária, que se refere aos atos e medidas relacionados com a forma de aplicação dos recursos, permeia todo o processo de discussão e aprovação da lei orçamentária, expressa-se por meio da contabilidade e completa-se com o controle (MATIAS-PEREIRA, 2006, P.134).

Apesar de anterior à Constituição Federal, a Lei 4.320 responde de forma interativa a alguns temas e princípios, principalmente em relação às questões orçamentárias, como se pode observar no Figura 3.

Figura 3 - Estrutura da Lei Complementar na Constituição Federal e na Lei 4.320/64



A Lei 4.320/1964, embora ainda regule com certa propriedade as finanças públicas do Brasil, tornou-se desatualizada, sendo necessário adequá-la às novas concepções trazidas pela Constituição de 1988.

Os projetos de lei apresentados no Congresso Nacional procuraram soluções atuais e estruturaram os conceitos orçamentários de forma a evitar falta de padronização, divergências conceituais e dúvidas jurídicas hoje existentes. Muito do que é proposto já se vivencia na prática, por meio de regras contidas na LDO e em outros instrumentos legais, em caráter transitório. (BRASIL, 2009). No entanto, a organização dos temas foi fortemente influenciada pela Lei 4.320/64, como se pode observar nos temas extraídos das propostas legislativas em análise, apresentadas no capítulo seguinte.

A LRF transcende o aspecto de uma mera lei, pois introduz uma nova cultura da gestão que procura valorizar o equilíbrio fiscal como meta a ser perseguida. Apresenta princípios e parâmetros como o planejamento, a transparência, os limites de endividamento, os mecanismos de renúncia fiscal e a prudência, com a preocupação de estabelecer padrões para uma boa governança (FIGUEIREDO, 2006).

Nesse sentido, ao considerar os diversos artigos da LRF que se sobrepõem aos temas previstos no art. 165, § 9º da CF, conclui-se que a abordagem define parâmetros e condições necessárias para atingir os objetivos propostos, sem se aprofundar no sistema e no processo orçamentário. Por esse motivo, o mais importante que se deve tirar da LRF, ao estabelecer a estrutura de uma nova lei está nos valores nela estabelecidos e que se consolidaram ao longo dos últimos anos.

Entre as normas e princípios contidos na LRF, merecem destaque alguns que dizem respeito à estrutura, princípio ou à diretriz de uma nova legislação:

- a) o equilíbrio fiscal;
- b) planejamento;
- c) a prudência na realização da despesa;
- d) a definição de metas fiscais;
- e) a identificação de passivos contingentes;
- f) os mecanismos para controle das finanças públicas;
- g) a transparência da gestão;
- h) a responsabilização;
- i) os limites de gastos com pessoal; e
- j) os limites para o endividamento público.

Diante disso, pode-se concluir que a LRF estabelece um conjunto de regras aos três entes da Federação para que administrem com prudência as contas públicas, de modo a evitar desequilíbrios orçamentários e financeiros e endividamento fora dos limites admitidos. Introduz nas finanças públicas práticas em sentido mais macro, como uma espécie de Código e, pela sua importância, deve orientar a formulação de uma nova legislação.

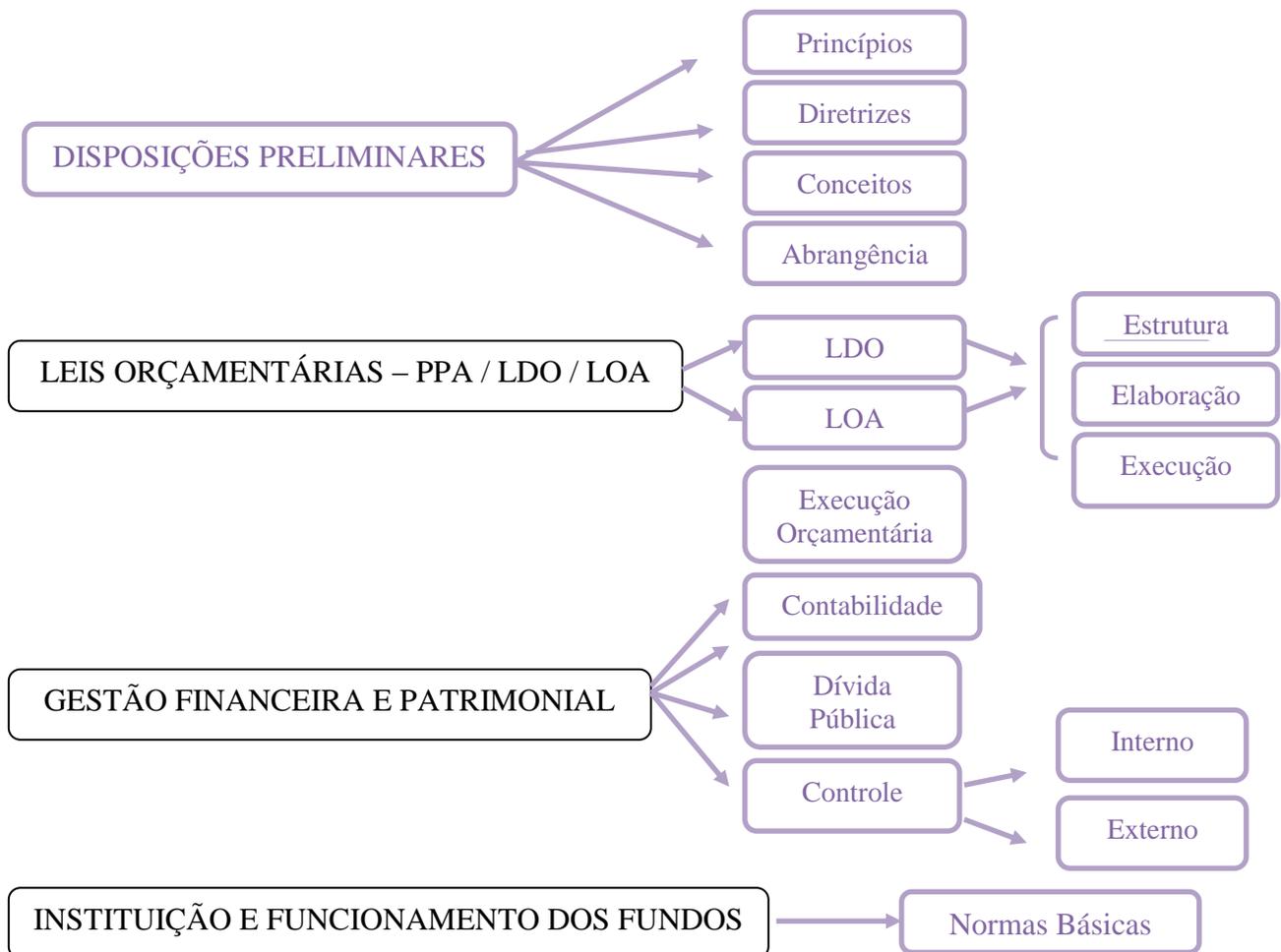
Pela semelhança de propósito com a nova lei de finanças públicas, é necessário ordenar o conteúdo da LRF, de forma a separar os temas relacionados a estrutura, processo orçamentário, diretrizes, princípios

A LRF, juntamente com a Constituição Federal e a Lei 4.320/64, traz um conjunto de regras básicas em torno das quais se estrutura a atividade de gestão das finanças públicas e de

alocação dos poderes e responsabilidades. A nova lei a ser editada deverá compor esse grupo de normas gerais, de forma harmônica, consistente, que demonstre um quadro integrado de institucionalidade orçamentária.

Ao analisar a Figura 3, se observa que a Lei 4.320/64 só contemplou o Orçamento, em relação aos instrumentos de planejamento, até mesmo porque é uma norma anterior à CF, a LRF acrescentou a Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo em vista o veto do art. 3º do projeto, que tratava do Plano Plurianual, gerando um vácuo jurídico que tem comprometido a qualidade da função planejamento prevista na Constituição Federal.

Figura 4 – Estrutura da Lei Complementar na Constituição Federal, na Lei 4.320/64, na LRF



Legenda:

Previsto na CF

Previsto na Lei 4.320
e/ou na LRF

6.2. Proposta Consolidada

A nova lei deverá se enquadrar nas normas responsáveis pela organização e gestão das finanças públicas, no âmbito das instituições orçamentárias. Na definição da sua estrutura, é fundamental o reconhecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que atendeu ao artigo 163 e parcialmente ao 165, § 9^a, ambos da Constituição Federal, ao definir dispositivos necessários ao equilíbrio das contas públicas. Nesse sentido, como afirma AFONSO e BARROSO (2007), as regras da LRF são mais proibitivas, para evitar condutas relacionadas a excessos de gastos e dívidas – regras do tipo “não fazer”, enquanto as novas regras deverão tratar o que deverá ser feito e como deve ser feito.

A partir dessa premissa, foi possível extrair a essência da nova lei de finanças públicas, como foi demonstrado nas figuras 3 e 4, no entanto é necessário buscar nos projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional os temas que vão ao encontro do que pode se chamar de modernidade das instituições e buscam solucionar questões observadas ao longo dos anos no desenvolvimento do processo orçamentário. Nesse sentido, a estrutura será apresentada em tópicos sob a denominação de “Títulos”, seguidos das especificidades de cada um.

ESTRUTURA DE UMA NOVA LEI COMPLEMENTAR DE FINANÇAS PÚBLICAS

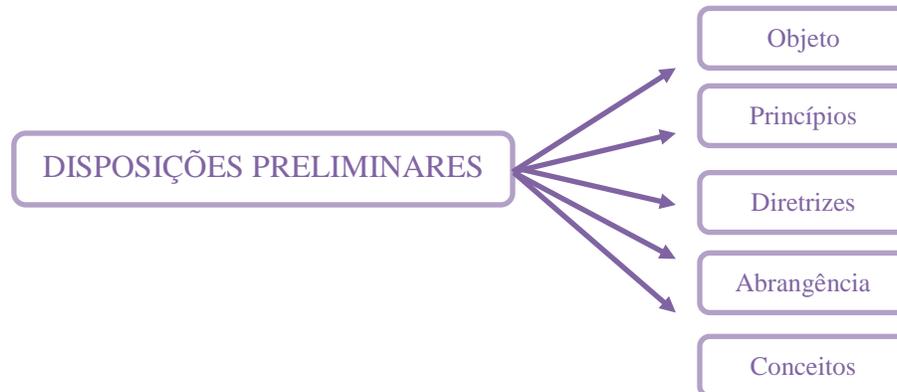
TÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

As Disposições Preliminares, presentes em grande parte das propostas do legislativo, são fundamentais na determinação dos objetivos, das diretrizes e princípios da nova legislação, bem como na determinação da sua abrangência.

Sobre os princípios, é necessário ressaltar aqueles já incorporados à legislação vigente e consagrados pela doutrina, pois se apresentam como premissas básicas de ação a serem cumpridas a fim de assegurar os fins a que se propõe uma proposta orçamentária. Nesse sentido, cabe destacar os principais, já relatados no Capítulo 4, ou seja: unidade, universalidade, anualidade, exclusividade, especificação ou discriminação, legalidade, publicidade, orçamento bruto, não afetação e reserva legal.

Tomando como exemplo a LRF, poderão ser acrescentados conceitos que permitam uniformizar o entendimento e a interpretação dos dispositivos da lei. O objetivo é evitar a falta de padronização, divergências conceituais e dúvidas jurídicas hoje existentes.

Figura 5 – Disposições Preliminares



TÍTULO II – DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Os instrumentos de planejamento previstos na Constituição – PPA / LDO / LOA ocupam um espaço significativo no processo de gestão pública. Nesse sentido, como afirma o Relator do PLS 229 de 2009, na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, Senador Francisco Dornelles, para valorizar o planejamento é essencial destacar que o Plano Plurianual constitui o núcleo da planificação. Nesse sentido, não haveria plano e programação estratégicos que, produzindo repercussões sobre a receita, a despesa ou o endividamento público pudessem ser executados sem previsão no PPA, onde devem estar expressamente identificados.

Apesar de o PPA ter uma importância reconhecida no processo orçamentário, a falta de regulamentação o transformou em uma formalidade legal, necessária para que se possa aprovar o orçamento e que, apesar de consumir muitas horas de trabalho de técnicos em todos os ministérios e no Congresso, tem pouca aplicabilidade prática e limitada influência sobre a realidade.

A LDO representa de valioso instrumento de explicitação sistematizada das políticas e prioridades de curto prazo do Governo, indicando setores, programas e ações que irão receber ênfase no exercício, como afirma SANCHES (2004). Prevê o PLP 135 de 1996, que o objetivo da

LDO é antecipar a discussão dos grandes números do orçamento do ano seguinte e definir regras para a gestão responsável dos recursos (BRASIL,1996).

SOUZA apud RAMOS (2004) afirma que as modernas teorias político-administrativas do Estado Democrático de Direito consolidaram o orçamento como o mais importante instrumento de planejamento, que deve espelhar os planos e as prioridades da sociedade. Segundo o autor, “chega a ser um retrato de corpo inteiro, onde se podem vislumbrar as intenções de crescimento e desenvolvimento, as políticas econômicas e sociais e, até mesmo, a própria filosofia de atuação do Governo”.

A nova lei de finanças públicas, em relação ao PPA, à LDO e à LOA deverá detalhar todo o processo de elaboração e execução, desde a preparação do projeto, o conteúdo, a forma de encaminhamento ao Legislativo (prazos, teor da mensagem do Executivo, exposição da situação financeira, justificativas das propostas, etc.) até a apreciação do projeto de lei pelo Poder Legislativo e a sua sanção ou promulgação pelo Chefe do Poder Executivo.

Outra abordagem necessária se refere à inconsistência nos prazos de tramitação que ocorre nos anos em que é preciso aprovar um novo PPA, o que prejudica a relação de subordinação entre o PPA, a LDO e a LOA. Os prazos atualmente adotados foram estabelecidos provisoriamente pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, como segue:

.....

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

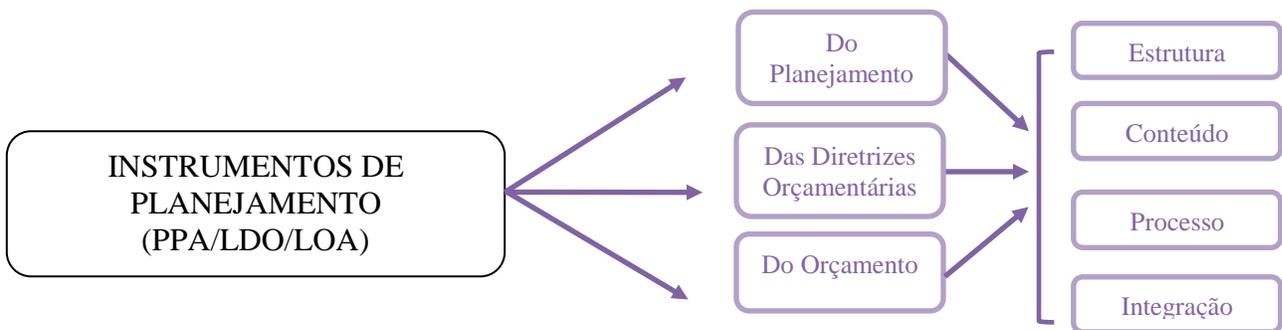
II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

No primeiro ano de governo, os projetos de LDO e LOA são elaborados sem aprovação do PPA e, ainda, a LDO é aprovada antes do PPA. Alguns dos projetos de lei comentados tentam

resolver essa questão antecipando a data do PPA e postergando o da LDO, como o PLC 135 de 1996, contudo, como afirma NUNES (2007), um prazo menor inviabilizaria a elaboração de proposta de PPA de grande envergadura diante das dificuldades operacionais naturais a um governo recém-empossado, o que não seria de modo algum conveniente, pelo fato de esta constituir a base do ciclo de planejamento.

Figura 6 – Instrumentos de Planejamento



TÍTULO III – GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

A execução orçamentária, parte fundamental da gestão financeira, representa a fase do processo que utiliza os créditos consignados no orçamento e os adicionais para realização dos projetos ou atividades atribuídos às unidades orçamentárias. Os procedimentos relativos às transferências, restos a pagar, controle e situações atípicas, como a ausência de orçamento aprovado no início do exercício deverão fazer parte deste dispositivo.

A avaliação, etapa importante do processo, deve estar embasada em critérios objetivos, claros e formais, realizada com isenção que permita continuar ou descontinuar um projeto, como mudar-lhe os rumos de execução. De acordo com o PLS 229 de 2009 – complementar, o acompanhamento físico e financeiro dos programas tem por finalidade:

- I - aferir o seu desenvolvimento, tendo como referência os objetivos e as metas fixadas;
- II - subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo;
- III - evitar dispersão e desperdício de recursos públicos.

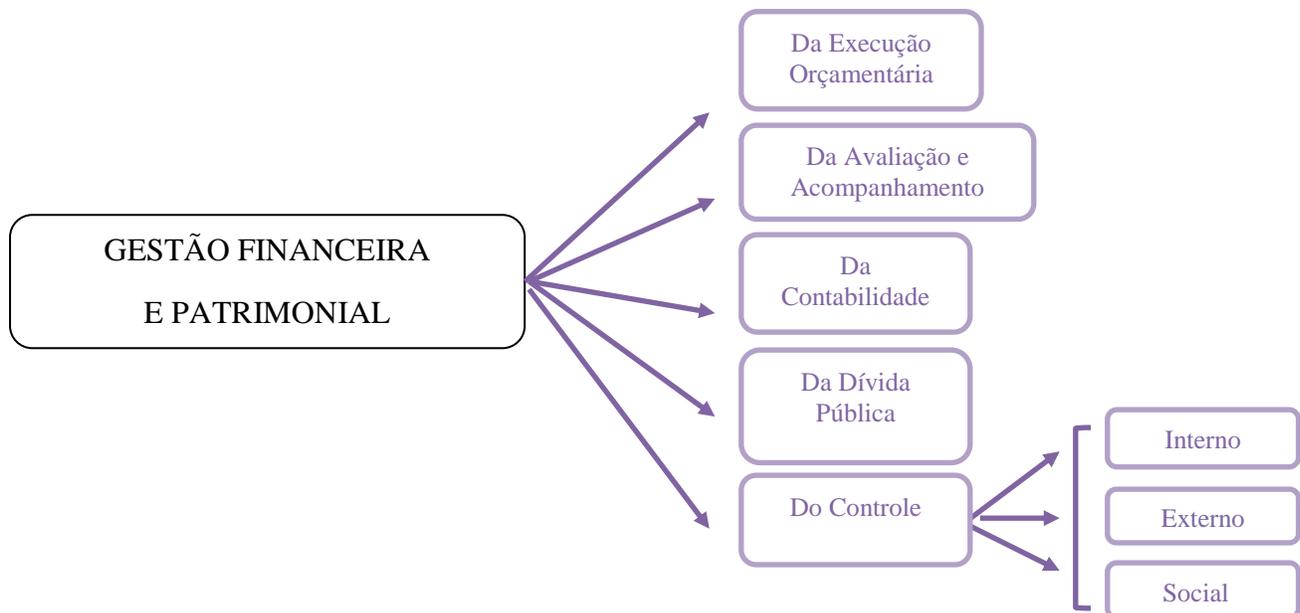
Na Contabilidade Governamental, o objetivo é fornecer informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

O Capítulo destinado a Dívida Pública se destina a tratar todas as dívidas contraídas pelo governo com o objetivo de financiar gastos não cobertos com a arrecadação de impostos. As vedações com relação a este tema já estão previstas na LRF, devendo a nova lei conter dispositivos de caráter residual.

Com relação ao Controle, o objetivo principal previsto nos projetos de lei é modernizar as instituições e os instrumentos de supervisão, seja no âmbito interno de cada Poder, seja pelo chamado controle externo. Ressalta SANCHES (2007) que os sistemas de controle mais efetivos são aqueles que se orientam para os elementos expressivos dos resultados finais e não aqueles fundados na intensa produção de papéis, cujos custos são maiores que os benefícios.

Apesar de presente em grande parte das propostas, não existe consenso em relação à inclusão do controle na nova lei. Alguns consideram que este tema não está previsto no dispositivo constitucional que trata da regulamentação das finanças públicas e que as questões do controle externo devem ser equacionadas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. No substitutivo do PLP 135 de 1996, o Relator excluiu este tema, apesar de presente no projeto original apresentado pela autora – CMO.

Figura 7 – Gestão Financeira e Patrimonial

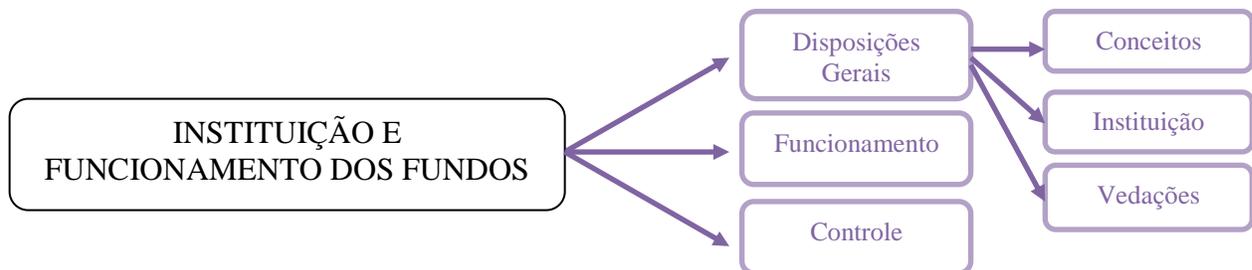


TÍTULO IV – INSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS FUNDOS

“Fundo” é um conceito contábil-econômico de aplicação internacional, representando uma segregação do patrimônio e renda de um ente, afetada a fins específicos e relevantes. A forma concreta com que esse conceito será aplicado no Brasil é, certamente, uma matéria para a nova lei de finanças, até porque trata de exceção, em maior ou menor medida, às regras gerais de elaboração e execução orçamentária. Portanto, a definição das normas para a criação e funcionamento dos Fundos é fundamental na regulamentação em análise.

O PLC 135 de 1996 propõe regras básicas destinadas a evitar a proliferação dos fundos, tais como a proibição de constituir fundo quando o programa de trabalho possa ser executado por órgão ou unidade orçamentária. No Substitutivo do PLS 229, o relator apresentou dispositivos para inibir o descontrole fiscal nas operações dos fundos e impedir que sejam utilizados para contornar o controle a que se sujeita a despesa orçamentária BRASIL (2012). Enfim, o que se observa é a necessidade de um ordenamento jurídico que organize a constituição de fundos.

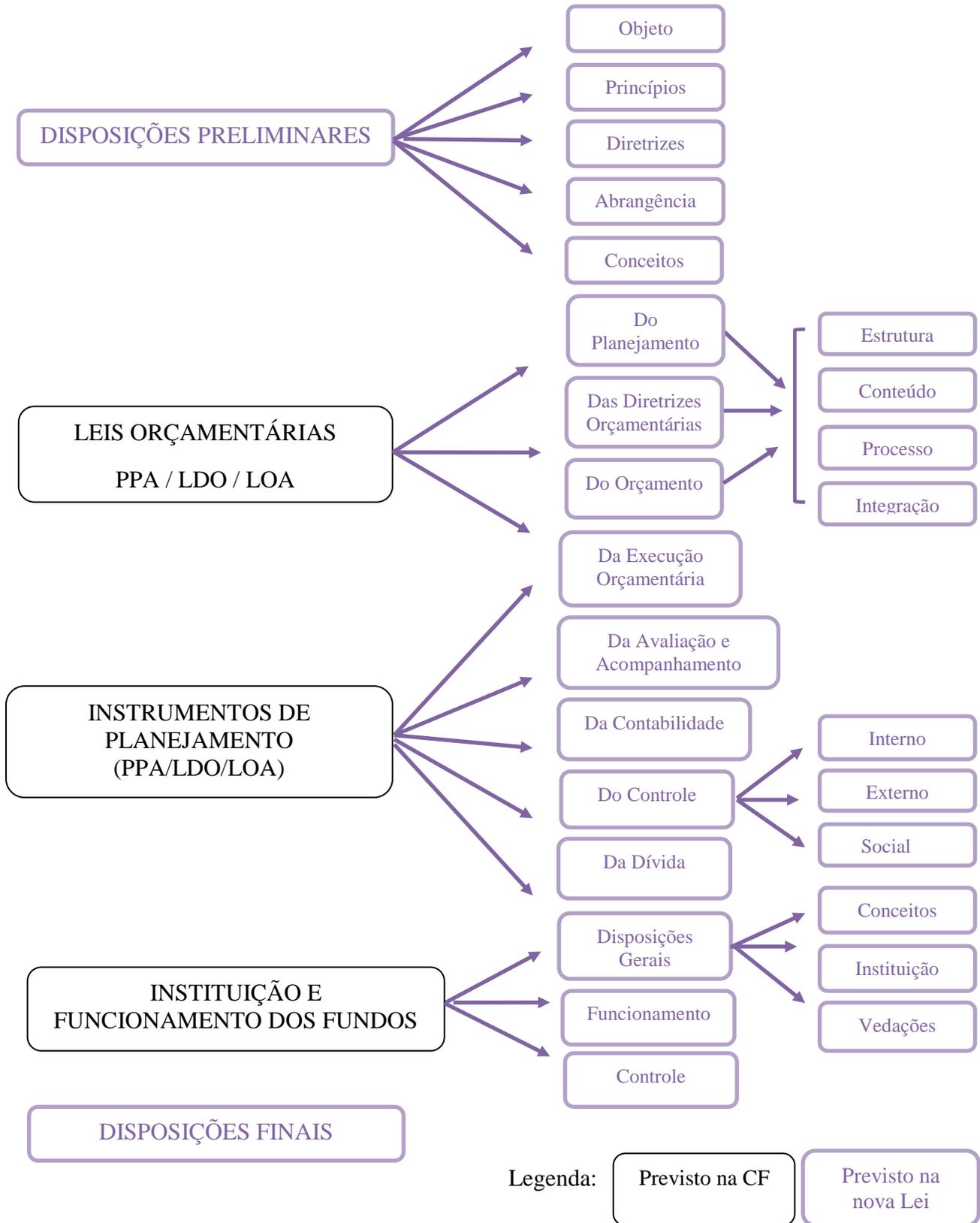
Figura 8 – Instituição e Funcionamento dos Fundos



TÍTULO V – DISPOSIÇÕES FINAIS

Finalmente, o processo de implantação deve ser detalhado nos termos do art. 3^a, inciso III da Lei Complementar 95 de 1998: “ parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber (BRASIL,1998).

Figura 9 – Uma nova Lei de Finanças Públicas – Estrutura Proposta



7. CONCLUSÕES

A gestão das finanças públicas tem sido prejudicada pela falta de regulamentação do ciclo orçamentário, pois sequer seu conteúdo e forma de elaboração estão normatizados. Além disso, faltam definições quanto à especificidade de cada instrumento, a sua elaboração e organização, as restrições quanto à natureza, o número e a periodicidade de alterações, o prazo para entrada em vigor e a modificação por outros instrumentos. Dessa forma, um objetivo da lei de finanças públicas seria preencher lacunas que afetam a gestão e decorrem da falta de uma compreensão integrada de todo o ciclo orçamentário e sua execução.

Como já observado no desenvolvimento deste trabalho, a LRF já tratou de vários dispositivos previstos na nova legislação, porém buscando atender ao seu objetivo básico, ou seja, a responsabilidade na gestão fiscal, amparada por uma ação planejada e transparente. É reconhecida como umas das maiores inovações em relação a finanças públicas, pois contribuiu de forma efetiva no combate aos desmandos dos agentes públicos. Nesse sentido, é necessária a análise das novas regras, respeitando aquelas já consolidadas e que tornaram mais eficiente a gestão financeira da União, dos Estados e dos Municípios. É certo, que vários temas abordados na LRF, voltem a ser tratados na nova lei, porém como um novo enfoque, mais voltado para procedimento, de como e o que fazer, assumindo um caráter residual em relação ao disposto na LRF.

A definição de uma estrutura compatível com as necessidades do sistema orçamentário parece não ser difícil de ser construída, pois, se observa nas propostas em análise, assim como na legislação, o reconhecimento dos principais temas que precisam ser trabalhados. Porém, a grande dificuldade está na abordagem destes dispositivos, considerando as diversas questões relacionadas à qualidade e à efetividade dos processos orçamentários, assim como na amplitude e variedade de conteúdos a serem disciplinados.

Enfim, trata-se de uma proposta complexa, que envolve vários cenários e atores, que precisam se mobilizar, no âmbito técnico e político, no sentido de provocar a discussão e ultimar o processo de construção de uma nova legislação de finanças pública que venha dar qualidade ao processo de gestão dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; BARROSO, Rafael. **Uma reforma esquecida**. Boletim de Desenvolvimento Fiscal nº 5. Brasília: IPEA, 2007.

CONTI, José Maurício. **Orçamentos públicos: a lei 4.320/1964 comentada**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. ENAP. Texto para discussão nº 44, Brasília, 2001.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Elaboração e programação orçamentária I**. Apostila (MBA em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública). Brasília: FGV, 2012)

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2008. 116 p.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. 80p.

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. Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 29. mai 2012.

BRASIL. **Lei Complementar nº 95 , de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, 26 fev. 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp95.htm. Acesso em: 12. nov 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar Nº 135 de 1996** – Autor: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21517> Acesso em: 27 mai. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer ao **Projeto de Lei Complementar Nº 135 de 1996** – Relator : Deputado Geraldo Pudim. Brasília: Comissão de Constituição Justiça e de Cidadania. 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=412014>. Acesso em: 27 mai. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar Nº 166 de 1997** – Autor: Deputado Mendonça Filho. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. 1997. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21568> Acesso em: 27 mai. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar Nº 32 de 1999** – Autor: Deputado Arnaldo Madeira: Comissão Finanças e Tributação. 1999. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21355> Acesso em: 27 mai. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar Nº 88 de 1999** – Autor: Deputado Virgílio Guimarães. Brasília: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. 1999. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21442> Acesso em: 27 mai. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar Nº 144 de 2000** – Autor: Deputado Augusto Franco. Brasília: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. 1999. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21533> Acesso em: 27 mai. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar Nº 102 de 2003** – Autor: Deputado Eduardo Paes. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=134825> Acesso em: 27 mai. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar Nº 99 de 2011** – Autor: Deputado Paulo Rubem Santiago. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=524433> Acesso em: 27 mai. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar Nº 229 de 2009** – Autor: Senador Tasso Jereissati. Brasília: Comissão de Assuntos Econômicos. 2011. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91341 . Acesso em: 28 mai. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer ao Projeto de Lei Complementar Nº 229 de 2009** – Relator: Senador Francisco Dornelles. Brasília: Comissão de Assuntos Econômicos. 2012. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/mate-pdf/110241.pdf>. Acesso em: 25 out. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar Nº 248 de 2009** – Autor: Senador Tasso Jereissati. Brasília: Comissão de Assuntos Econômicos. 2011. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91495 . Acesso em: 27 mai. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar Nº 450 de 2009** – Autor: Senador Tasso Jereissati. Brasília: Comissão de Assuntos Econômicos. 2011. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=93533 .Acesso em: 27 mai. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar Nº 175 de 2009** – Autor: Senador Raimundo Colombo. Brasília: Comissão de Assuntos Econômicos. 2011. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=90919 . Acesso em: 27 mai. 2012.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Lei de responsabilidade fiscal: aspectos polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

GONTIJO, Vander. **Princípios orçamentários**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em <http://www.profpito.com/princorc.html>. Acesso em: 23 out. 2012

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2001.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2006.

NUNES, Selene Peres P. **A revisão da Lei nº 4.320 de 1964 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Boletim de Desenvolvimento Fiscal nº 5. Brasília: IPEA, 2007.

RAMOS, A.S.F. **A evolução do processo orçamentário brasileiro:** da ingerência burocrática à transparência atual. Monografia (Especialização em Gestão Pública/ENAP – Escola Nacional de Administração pública), ENAP: Brasília, 2004.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e Áreas afins.** 2ª edição, Brasília: Prisma/OMS, 2004.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Alguns dos imperativos da reforma orçamentária.** Brasília: Câmara dos Deputados: Comissão Mista de Orçamento. 2007. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007/Artigo%20do%20Sanches%20-%202007.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2012.

SANTA HELENA, Eber Z. **Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária.** Câmara dos Deputados. Brasília: 2003. Disponível em <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo060.pdf>. Acesso em 13 nov 2012