O ORÇAMENTO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

MARCIO ANTONIO INACARATO *

Conceito e natureza jurídica. O orçamento na história constitucional brasileira. A Constituição de 1969. Antecedentes constitucionais. Lei n.º 5.753, de 1971. Prática legislativa. Conclusão.

1. *Conceito e natureza jurídica do orçamento*

Segundo o estipulado na Constituição Federal, o orçamento é uma lei anual que disciplina a despesa pública, não devendo conter, de forma alguma, dispositivos estranhos à fixação da despesa e à previsão da receita.

Eismein, com efeito, o conceitua como "o ato que contém, para um tempo determinado, a previsão das receitas e das despesas do Estado, e ordena a percepção de umas e o pagamento das outras".[1]

Mais sinteticamente, o jurista norte-americano Munro, em sua obra hoje clássica, *O Governo dos Estados Unidos,* definiu-o como "um plano financeiro anual".

Indubitavelmente, é a lei orçamentária a mais importante lei de um Estado moderno, pois que toda a economia nacional dela depende: se for bem planejada, montada realisticamente, e bem executada, favorecerá extremamente a economia; do contrário, poderá vir a causar gravíssimos prejuízos à economia, pelo recurso inflacionário às emissões de papel-moeda (nos casos em que a despesa, por imprevisão, má execução ou irrealismo do Governo, venha a superar a previsão da receita), podendo propiciar igualmente o estrangulamento da economia, quando a previsão orçamentária fica aquém das reais necessidades de expansão do País.

* Professor de direito constitucional da Faculdade de Direito de São Carlos (SP).

1 EISMEIN. *Elementos de direito constitucional francês e comparado.* Paris, 1928.

Assume também o orçamento, nos Estados modernos, uma conotação nitidamente democrática, visando a amparar os direitos dos contribuintes que, pela análise da lei orçamentária, poderão saber quais e em que percentual serão suas obrigações tributárias para o exercício imediato. E' esta, sem dúvida, a atual orientação do Supremo Tribunal Federal, consagrada através do voto do Ministro Aliomar Baleeiro, quando decidiu que uma lei tributária que institua ou aumente impostos não pode ser votada depois do prazo de encerramento da discussão e votação da lei orçamentária — ou seja, 30 de novembro —, para vigorar no ano imediatamente posterior. Assim, com essa decisão, atualmente no direito brasileiro não se pode instituir ou aumentar tributos após o dia 30 de novembro, para vigorar no ano imediato.

Num Estado de economia equilibrada, procura-se alcançar um "equilíbrio orçamentário" entre a receita prevista e aquela a realizar-se, de tal forma que o Estado não se veja na contingência de lançar mão de recursos inflacionários para cobrir o *deficit*.

Lord Keynes, em sua obra, afirmou que nos países de inflação crônica a melhor solução seria sujeitar-se a um *"deficit sistemático"*, e não ao absoluto equilíbrio orçamentário, eis que, especialmente os países subdesenvolvidos, aplicam uma grande percentagem de dinheiro em obras públicas, que se valorizam com a inflação.

Hoje, contudo, o Brasil não mais adere a essa concepção econômica: procura-se a todo custo o equilíbrio financeiro e orçamentário, sendo o orçamento da República para 1973 o mais perfeito que já se elaborou entre nós, registrando um ínfimo *deficit*, o menor, em termos reais, dos últimos 20 anos, correspondendo a apenas 1,1% da "Despesa Global".

Comentando esse orçamento para 1973, o senador Carvalho Pinto afirmou que, dessa forma, se deu mais um passo no sentido do aperfeiçoamento da matéria, sendo notáveis os progressos que nossos governos revolucionários têm obtido no setor.

Para o mestre supracitado, o orçamento tem relevância inquestionável como instrumento de fortalecimento das instituições, de racionalização e eficiência administrativa, de conscientização dos governos e efetividade de suas responsabilidades, e de desenvolvimento econômico e social planejado. Para atingir-se a tanto é essencial que a peça orçamentária seja tradução autêntica e sistemática de todo o quadro da receita e da despesa pública, e não simples catalogação parcial ou fragmentária, meramente contábil, destituída de classificação útil à análise dos efeitos sócio-econômicos, ou com desvãos abertos à improvisação e ao arbítrio.

Hoje, com inegáveis progressos, afirma ainda o senador, consolida-se o regime do "orçamento-programa", que dera tão bons resultados na experiência paulista de 1959; novas áreas vão sendo também progressivamente incorporadas ao sistema orçamentário; promove-se, ainda que em textos distintos, uma unificação que permitirá, em breve, uma "consolidação geral".

Outra inovação é o integral processamento do projeto de lei orçamentária em computador. Facilitará, no futuro, o próprio controle da execução orçamentária. Como o Senado está acabando de montar um sistema de computação eletrônica, haverá também mais facilidade para o desempenho das funções fiscalizadoras do legislativo.

Sobre a natureza jurídica do orçamento, afirmam muitos tratar-se de verdadeira e autêntica lei, pois que é aprovada pelo poder legislativo e sancionada pelo executivo.

Para outros, seria uma lei tão só no sentido material, porque apesar de conter normas gerais obrigatórias, destina-se a vigorar apenas por pouco tempo.

Alguns, como Kyrlacopoulos, professor da Universidade de Tessalônica, afirmam que o orçamento nada mais é que "um ato administrativo com forma de lei". Isto se acentuaria sob o prisma material da lei orçamentária.[2]

Leon Duguit é de opinião que o orçamento tem uma natureza complexa: o orçamento da receita seria uma lei quando opera com impostos anuais; já o orçamento da despesa seria simples ato administrativo, como mera "autorização para a despesa". Cinde, pois, a natureza jurídica da lei orçamentária.

A maioria, entretanto (Jèze, Laband, Otto Mayer, Carlos Maximiliano), é de opinião que se trata de uma "lei *sui generis*", especialíssima.

Seria, segundo entendemos, uma lei temporária, destinada a produzir efeitos por um exercício financeiro, e que poderia ser prorrogada (sob a vigência da Constituição anterior) para o exercício seguinte, caso não se votasse, em tempo hábil, a lei orçamentária que haveria de sucedê-la.

Paulino Jacques ensina que o orçamento se compõe de duas partes: o orçamento da receita e o orçamento da despesa.[3] O orçamento da receita compreende a receita ordinária, a extraordinária e a especial; o orçamento da despesa compreende a despesa fixa e a despesa variável.

A receita ordinária provém dos impostos, taxas, rendas patrimoniais e industriais; a receita extraordinária obtém-se com as operações de crédito,

2 KYRLACOPOULOS. In PINTO FERREIRA. Curso. 2.ª ed.
3 JACQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional.*

de cobrança da dívida ativa e de rendas eventuais; e a receita especial dos fundos de resgate de papel-moeda, do ferroviário, do de educação e saúde, do penitenciário, etc.

A despesa fixa compreende, por seu turno, a verba do pessoal do quadro do funcionalismo público; e a despesa variável a do pessoal extranumerário, a do material (de consumo e permanente) e outras despesas.

O orçamento, lei de natureza complexa que é, distingue-se por três caracteres fundamentais, segundo a lição de Pinto Ferreira:[4]

a) a anualidade, tendo sido justamente essa necessidade que ensejou a convocação anual dos parlamentos, no antigo direito inglês. Essa anualidade do orçamento ficou consolidada com a revolução inglesa de 1688;

b) a especialidade de crédito: as receitas devem ser particularizadas e enumeradas especificadamente, bem como as despesas, para possibilitar ao Congresso ou Parlamento o controle dos gastos públicos. Dessa forma, os créditos votados, e particularizados, só poderão ser utilizados para os fins previstos na lei orçamentária, e não para outros fins;

c) a universalidade: devem ser incluídas no seu texto (da lei orçamentária) todas as receitas e despesas do Estado, incluindo as extraordinárias, e os juros e amortizações das dívidas.

O maior obstáculo, no Brasil, para atingir a universalidade, residia nos órgãos da administração indireta, mas o art. 62 da atual Constituição esclarece que:

Art. 62 — "O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento."

Surgiu, recentemente, nas Constituições brasileiras, ao lado do princípio da anualidade, o princípio do planejamento: à prática usual e difundida tradicionalmente, do orçamento anual, acresceu-se a prática dos chamados "orçamentos plurianuais de investimentos", circunscritos mais propriamente às despesas de capitais. Essa prática, hoje consagrada pelo art. 60, parágrafo único, da Constituição vigente, foi introduzida em nosso sistema constitucional pela Constituição Federal de 1967.

A Lei n.º 5.753, de 3 de dezembro de 1971, aprovou nosso primeiro orçamento plurianual de investimentos, para o triênio 1972-1974, estimando a receita e a despesa para 1972 em Cr$ 16.862.293.200,00; para 1973 esti-

4 Pinto Ferreira. *Curso de direito constitucional.*

mou-se a quantia de Cr$ 17.811.630.400,00 para a receita e a despesa; e para 1974 foram ambas estimadas em Cr$ 18.843.153.000,00. Tais dados correspondem exclusivamente aos recursos destinados ao financiamento das despesas de capital.

Segundo o art. 4.º, § 2.º dessa lei, as importâncias correspondentes aos exercícios financeiros de 1973 e 1974 serão corrigidas monetariamente por ocasião da elaboração dos orçamentos anuais, correspondentes àqueles exercícios.

Recentemente alguns autores, ao criticarem as formas tradicionais de elaboração dos orçamentos, salientando que "a economia encontra-se submetida a períodos cíclicos de prosperidade e depressão", advogam a adoção de "orçamentos cíclicos".

2. *O orçamento na história constitucional brasileira*

A Constituição do Império de 1824 já se referia ao orçamento, determinando que a Assembléia Geral teria a competência suficiente para a sua elaboração.

Com a República, a Constituição de 1891 omitiu de seus termos a palavra "orçamento", e somente com a Reforma Constitucional de 1926, de Artur Bernardes, é que voltou à disciplina constitucional. A primeira Constituição republicana apenas estabelecia que competia privativamente ao Congresso Nacional "orçar a receita, fixar a despesa anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro".

Pela Reforma de 1926 foram eliminados os *riders* (cavaleiros), isto é, os enxertos em proposições necessárias e urgentes, sem qualquer vinculação à matéria principal e visando atender a interesses pessoais, que vinham como que "cavalgando" as proposições mais importantes.

Na Constituição Federal de 16 de julho de 1934 foi a matéria do orçamento aquinhoada com uma seção especial, determinando-se em seus artigos que haveria uma lei única para o orçamento — "unidade formal do orçamento" —, ao invés de uma lei para a receita e outra para a despesa, como se fazia até então.

A Carta de 1937 transformou o orçamento em mero ato administrativo, vindo a criar o Departamento Administrativo do Serviço Público — DASP —, encarregado da elaboração orçamentária e da fiscalização de sua execução.

O Capítulo II, Seção VI, da Constituição de 1946, cuidou do orçamento.

Competiria ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, votar o orçamento. O orçamento deveria ser "uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos".

A lei do orçamento não deveria conter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa. Foi vedado o estorno de verbas, a concessão de créditos ilimitados, e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial.

Os dispositivos da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967 eram quase idênticos ao da Constituição vigente, de 1969, e serão examinados em seguida.

Vimos já os progressos alcançados pelo orçamento de 1973, fundamentado em dispositivos da Constituição de 1969.

Os orçamentos do passado, entretanto, não atingiam a finalidade a que se destinavam.

Assinalou o senador Carvalho Pinto, em discurso pronunciado no Senado, que não nos podemos esquecer do que eram os orçamentos num passado ainda recente. Sua primeira formulação oficial se traduzia na mensagem do executivo. A seguir, transformava-se noutra peça, com a introdução legislativa de emendas de toda espécie, geralmente casuísticas, desligadas de programas e carentes de recursos. A esse orçamento aprovado sucedia uma terceira formulação, em conseqüência das mutilações, ou rígidos programas de contenção. Um quarto orçamento se configurava, a seguir, à base dos créditos adicionais a que largamente se recorria.

E finalmente, o Código de Contabilidade, facultando as "Despesas a Regularizar", abria campo a uma imprevisível transformação da peça originária.

Hoje, segundo ainda o ilustre jurista, a situação é sensivelmente diversa, embora ainda se esteja longe de um estágio plenamente satisfatório. Ao relatar o projeto orçamentário para 1972 referiu-se à grave falha existente na estrutura orçamentária, cujos princípios básicos não dominavam a extensa administração indireta, e cujos efeitos úteis em grande parte se perdiam pelas deficiências de controle. Ainda agora, são notórias as dificuldades no desdobramento orçamentário relativo aos planos plurianuais, provocando correções e reclassificações.

A Lei n.º 5.754, de 3 de dezembro de 1971, estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício de 1972, em Cr$ 34.935.431.600,00.

Já a Lei n.º 5.847, de 6 de dezembro de 1972, — orçamento da União para o exercício de 1973 — estimou a receita e fixou a despesa da União em Cr$ 52.129.306.600,00.

Comparando-se essa estimativa para 1973, com a previsão e realização orçamentária para o ano de 1964 — pouco mais de 1,5 bilhão de cruzeiros —, pode-se apreciar devidamente a enorme evolução da economia brasileira nos últimos anos.

3. *O orçamento na Constituição Federal de 1969*

Pela Constituição Federal vigente, de 17 de outubro de 1969, foi a matéria orçamentária disciplinada na Seção VI, do Capítulo VI ("Do Poder legislativo"), do Título I, artigos 60-9.

Diz o art. 60 da Constituição que a despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita. Mas, não se incluem nessa disposição:

a) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito para antecipar a receita;

b) as disposições sobre a aplicação do saldo, que houver.

As despesas de capital deverão obedecer a orçamentos plurianuais de investimento, na forma prevista em lei complementar.

A Lei n.º 5.753, de 3 de dezembro de 1971, como vimos, aprovou nosso primeiro orçamento plurianual de investimentos, para o triênio 1972/1974.

Na Lei Federal que disporá sobre o exercício financeiro, elaboração e organização do orçamento, fica vedado:

a) a transposição, sem prévia autorização legal, de recursos de uma dotação orçamentária para outra;

b) a concessão de créditos ilimitados;

c) a abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

d) a realização, por qualquer dos poderes, de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (art. 61).

A abertura de crédito extraordinário só será possível para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, subversão interna ou calamidade pública (§ 2.º do art. 61).

O orçamento anual divide-se em corrente e de capital.

Compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta, quanto da indireta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, pelo art. 4.º do Decreto-lei n.º 200/67), excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento (art. 62).

A inclusão da despesa e receita dos órgãos da administração indireta será feita por dotações globais, e não lhes prejudicará a autonomia na gestão legal de seus recursos.

A iniciativa das leis orçamentárias é da competência exclusiva do poder executivo — Presidente da República — e também das leis que abram créditos, fixem vencimentos, concedam subvenção ou auxílio, ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública (art. 65).

As emendas à lei orçamentária somente poderão ser oferecidas na "comissão mista" de senadores e deputados que se organizará para examinar o projeto de lei orçamentária, e sobre ele emitir parecer. Todavia, dispõe o § 1.º do art. 65, "não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despeza global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo". Ficam sem conteúdo prático, pois, as emendas a serem oferecidas.

O pronunciamento da comissão mista sobre as emendas será conclusivo e final, salvo se um terço dos membros da Câmara, e mais um terço dos membros do Senado requererem a votação em plenário da emenda aprovada ou rejeitada na comissão (art. 66, § 3.º).

O Presidente da República tem ainda competência para enviar mensagem ao Congresso Nacional para "propor a modificação do projeto de lei orçamentária", enquanto não estiver concluída a votação da parte cuja alteração é proposta.

O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até 30 dias antes do encerramento do exercício financeiro, o poder legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei (art. 66).

Trata-se de profunda e salutar inovação inserida na Constituição de 1967, e reafirmada na atual. Pelo sistema anterior (Constituição de 1946 e anteriores), "se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até o dia 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte, o que estiver em vigor" (art. 74 da Constituição de 1946). Visou-se evitar que, nos conflitos entre os poderes executivo e legislativo, não ficasse prejudicada a administração pública, e a própria economia nacional.

Dispositivos idênticos consagram, respectivamente, os artigos 80 da Constituição do Estado de São Paulo (Emenda Constitucional n.º 2, de 30 de outubro de 1969), e 83 da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo (Decreto-lei Complementar n.º 9, de 31 de dezembro de 1969).

Sabidos e notórios os progressos alcançados pela economia brasileira nos últimos anos, que a par de uma eficiente execução orçamentária, de uma contenção progressiva e salutar da inflação, e de estímulos e incentivos ao desenvolvimento das empresas, tende a nos colocar par e passo com as nações mais desenvolvidas do globo, na categoria de potência mundial.

Ao lado dos orçamentos plurianuais de investimento, tivemos a promulgação da Lei n.º 5.727, de 4 de novembro de 1971, que dispôs sobre o "Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento" — PND — para o período de 1972 a 1974.

Relativamente ao setor crescimento econômico, a realização do PND visará:

1) além de manter o Brasil na lista dos 10 países de maior nível global do Produto Interno Bruto (PIB), no mundo ocidental, possibilitará a que avance da posição de 9.º para 8.º colocado nessa categoria;

2) que o Brasil ultrapasse a barreira dos 500 dólares de renda *per capita,* até 1974.

No campo da educação pretende-se a redução, através do MOBRAL, do número de analfabetos na faixa de 15 a 35 anos, para apenas dois milhões até 1974, considerando-se que tínhamos oito milhões de analfabetos em 1970; implantação completa do sistema de ensino de 1.º grau, integrando-se o primário e o ginasial.

Também no período o Brasil realizará um dos maiores programas de desenvolvimento regional em todo o mundo. As transferências da União para o Nordeste e a Amazônia — por intermédio do PIN, do PROTERRA, dos incentivos fiscais, do Fundo de Participação, do Fundo Especial e dos Fundos Vinculados — deverão aproximar-se da média anual de ..... Cr$ 4.700,00 milhões, correspondendo a montante superior ao total da assistência financeira líquida que o conjunto das instituições financeiras internacionais proporcionou à América Latina, anualmente, no final dos anos 60.

Procura-se assim, atingir os grandes objetivos nacionais do desenvolvimento brasileiro, e que são:

1.º) colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas;

2.º) duplicar, até 1980, a renda *per capita* do Brasil (comparando-se à de 1969), devendo verificar-se, para isso, um crescimento anual do PIB equivalente ao dos últimos três anos;

3.º) elevar a economia, em 1974, às dimensões resultantes de um crescimento anual do PIB, entre 8 e 10%.

Para atingir-se a tais objetivos, há alguns anos atrás considerados utópicos, hoje plenamente possíveis, muito contribuiu e contribuirá um perfeito planejamento orçamentário, realístico, e uma execução orçamentária imbuída de propósitos moralizadores e eficiente.

Não deixe de ler o n.º 1 da **Revista de Ciência Política**

Eis os trabalhos publicados nesse número:

Modernização do sistema político — Dr. René Rohan, professor da Universidade de Praga.

Desigualdades eleitorais no Brasil — Gláucio Ary Dillon Soares
Breve nota sobre a história das teorias políticas — Paulo Dourado Gusmão.

Universidade e desenvolvimento — Angela Maria de Menezes Peçanha.

REVISTA DE CIÊNCIA POLÍTICA — n.º 1 — março de 1973.

À venda nas principais livrarias

Pedidos para Fundação Getulio Vargas — Praia de Botafogo, 188
C.P. 21.120 — ZC 05.