

## ANAIIS ELETRÔNICOS DA I CIEGESI / I ENCONTRO CIENTÍFICO DO PNAP/UEG

22-23 de Junho de 2012 - Goiânia, Goiás.

### ORÇAMENTO PÚBLICO: ENTENDENDO SUA EVOLUÇÃO NO BRASIL

SOARES, José Evangelista<sup>1</sup>  
MATOS, Carlos Roberto Neri Matos<sup>2</sup>

#### RESUMO

Este artigo aborda o tema orçamento público e pretendeu estudar a sua evolução histórica a partir das constituições republicanas. Como se trata de uma abordagem exploratória lançou-se mão de conceitos teóricos e informações documentais com fito de detectar os avanços alcançados e as deficiências de regulamentação nas constituições e, ainda, responder outras questões como, por exemplo, o porquê da Lei nº 4.320/64 aprovada às vésperas do golpe militar de 1964 ter sobrevivido a vinte anos de ditadura e continuar vigente até os dias atuais. Da mesma forma, busca-se compreender a importância do Decreto-Lei nº 200/67 para o atual modelo de administração pública, considerando que sua edição data da época em que o país vivia um período de autoritarismo. Será apresentada a importância da conscientização do Poder Executivo para a questão do planejamento como instrumento necessário tanto na elaboração, quanto na execução da peça orçamentária, a qual ganhou novo sentido a partir da sanção da Lei Complementar nº 101/2000. A conclusão do presente artigo científico caminha para se afirmar que, ao Brasil, faltaram recursos necessários para implementação dos ditames constitucionais democráticos anteriores à constituição de 1988, sejam eles conhecimentos na área de administração pública, ou recursos tecnológicos.

**Palavras-Chave:** Constituição. Planejamento. Orçamento Público. Administração Pública.

<sup>1</sup> Pós-graduando da Especialização a distância em Gestão Pública da UNUEAD/UEG. E-mail: evangeli@ibest.com.br.

<sup>2</sup> Orientador da Pós-graduação da Especialização a distância em Gestão Pública da UNUEAD/UEG. E-mail: carlosrnerim@gmail.com, especialista em Direito Administrativo Disciplinar, UNIFOR e em Administração Pública pela FGV.

## 1 INTRODUÇÃO

Há alguns anos a palavra orçamento entrou em voga. É comum se ouvir dizer: “Isto está fora do meu orçamento” ou “fiz uma despesa extra e estourei meu orçamento” ou então: “não posso comprar isto porque meu orçamento está no limite” (grifos nossos). Frases como estas denotam que pessoas simples, mesmo inconscientemente, falam de uma programação para suas despesas pessoais ou domésticas, ou seja, falavam de planejamento.

Durante muitas gestões faltou, ao governo brasileiro, a percepção da importância do planejamento como instrumento aliado à elaboração e à execução das leis orçamentárias. A ausência da cultura de planejamento, combinada com períodos de instabilidade política e ou econômicas fizeram com que a administração pública brasileira tratasse dos problemas nacionais baseados no imediatismo. Mas, com o passar dos tempos e com a evolução dos acontecimentos, foram promulgadas Constituições Federais e sancionadas leis mais abrangentes e instrutivas em matérias de planejamento e de execução orçamentária. Além disso, foram se aprimorando os sistemas de controles, interno e externo, das aplicações financeiras do Estado.

Este artigo tem como objetivo geral, estudar a evolução histórica do orçamento público no cenário das constituições republicanas do Brasil e fomentar a discussão a respeito do progresso desta matéria, sobretudo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Como objetivo específico, aspira discutir a importância da conscientização do gestor público para com a questão do planejamento como instrumento necessário tanto na elaboração das peças orçamentárias, quanto na sua execução, dando-lhe melhor definição a partir da sanção da Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Por se tratar de um artigo de revisão teórica, lançou-se mão de conceitos e informações documentais, disponíveis em publicações a cerca do tema e, também, consultas a sites oficiais e não oficiais que, de alguma maneira, contribuíram para a organização desta pesquisa.

Inicialmente, procurou-se apresentar, sucintamente, conceituações que identifiquem planejamento e orçamento. Demonstrando como estes dois elementos se inter-relacionam para cumprir seu papel constitucional no afã de atender às demandas sociais.

Em seguida, foi apresentado um breve histórico sobre o contexto político e econômico em que as constituições brasileiras foram concebidas, permitindo ao leitor melhor compreensão dos fatos.

Também se verificou como foi enfrentada a inicial falta de aptidão do governo federal para planejar as suas atividades a partir do Plano Plurianual e dos ditames da Constituição Federal de 1988 para proporcionar uma melhoria na elaboração e execução do orçamento da União e como este problema foi solucionado.

Finalmente, pode-se verificar que pouca ou quase nula foi a contribuição das constituições anteriores à de 1967 em termos de planejamento, porém destacou-se os avanços que a Constituição de 1988 proporcionou ao Brasil quando enriqueceu a matéria orçamentária com os instrumentos de planejamento e por fortalecer os órgãos de controle.

Além dos controles institucionalizados<sup>3</sup>, foi ressaltada a importância do controle social, em especial, como instrumento de participação da sociedade na elaboração do orçamento público municipal, bem como na fiscalização dos atos do gestor público.

## 2 CONSTITUIÇÃO, PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

O Estado Necessário é aquele que, dentro da visão futurística, propõe como meta aprimorar a qualidade de vida de sua população. É o que tem feito o Brasil com a implantação do regime democrático pós-militarismo ao adotar políticas públicas voltadas para os interesses dos segmentos da sociedade menos favorecidos. Neste

---

<sup>3</sup> Os controles institucionalizados são: 1- o sistema de controle interno de cada poder. No Poder Executivo este sistema tem como órgão principal a Controladoria-geral da União – CGU; 2- O Tribunal de Contas da União – TCU, órgão auxiliar do Congresso Nacional; e, 3- o Ministério Público – MP. Conforme o artigo 127 da CF/88, o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

contexto é que podemos compreender a redação ao artigo 6º da Constituição de 1988 dada pela Emenda Constitucional nº 64<sup>4</sup>, de 2010: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Filardi (2007, p.3 e 4), ao estudar a história das constituições brasileiras frente à evolução da ordem econômica, explica:

Para se compreender um Estado deve-se analisar sua Constituição. A Constituição expressa sua estrutura, sua composição. É a expressão máxima de uma ordem estatal. [...] a Constituição expressa, sobretudo, a composição do Estado. Reflete em seu conteúdo suas características estruturais.

Ao se analisar a nossa atual Carta Magna dentro do tema proposto, observa-se que ela apresentou especial destaque ao orçamento como instrumento de planejamento governamental. Assim, quando se fala de visão futurística do governo, fala-se de um planejamento estratégico que tem como meta a transformação de um Estado para que possa satisfazer as demandas da maioria da população e ou alavancar soluções. O objetivo é projetar a nação numa rota que leve a sociedade a estágios mais elevados de civilização.

Bernardoni e Cruz (2010, p.29) destacam que o planejamento estratégico apresenta-se sob o mapeamento e alinhamento dos objetivos da organização e seus planos táticos e operacionais, alinhando a perspectiva do ambiente interno sob as influências do ambiente externo. Estes autores discorrem sobre duas fases do planejamento: a da preparação e a da execução. A primeira é de caráter político e vai da formulação à aprovação do plano, sendo “[...] uma fase essencial, a qual deve ser precedida de pesquisa, a fim de dar condições ao órgão planejador para um diagnóstico, visando à fixação dos objetivos e das metas, com vistas aos programas e projetos.

Quanto à segunda fase é de caráter técnico, envolvendo a implantação, o controle e a avaliação do plano e nessa “[...] fase, o planejamento está intimamente

---

4 EC-64 encontrada no site [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm). Último acesso em 01/06/2012.

ligado ao orçamento, tanto que, sem aquele elemento, é impossível a sua existência pela falta de elemento principal, o planejamento” (BERNARDONI e CRUZ, 2010, p. 30).

Para os mesmos autores (2010), o processo de planejamento é uma atividade de extrema relevância para as organizações públicas e privadas, considerando a necessidade de adequação às realidades sociais e contemporâneas. Estes autores chamam a atenção para o fato da Constituição Federal de 1988 ter enfatizado a função de planejamento ao introduzir significativas mudanças durante o processo de orçamentação, aliando o orçamento público ao planejamento e integrando os instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

No que diz respeito ao orçamento, podemos conceituá-lo como a maneira pela qual se materializa ou se estabelece de forma discriminada todas as fontes e aplicações de dinheiro público nos programas, projetos e atividades previamente planejados.

Orçamento público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação das receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade (LIMA E CASTRO 2000, p.19).

Santos (2010, p.9 e 15) demonstra que o orçamento é um reflexo do planejamento quando argumenta:

É importante reconhecermos que o orçamento público pode ser instrumento de boa ou de má gestão, dependendo da qualidade do planejamento que ele reflita. [...] ele reflete a qualidade do planejamento na Administração Pública e fornece os instrumentos para a implementação, o acompanhamento, o controle e a avaliação das ações do governo.

O mesmo autor chama a atenção para o seguinte fato:

Apesar de encontramos uma tendência de senso comum em identificar “orçamento público” como “Lei Orçamentária Anual”, o orçamento público é, na verdade, a conjunção das três leis mencionadas anteriormente, cada qual contribuindo para o planejamento das ações segundo enfoques e horizontes próprios (SANTOS 2010, p.10).

Quando se faz uma abordagem sobre constituição, orçamento e planejamento públicos, fala-se, implicitamente e de modo geral, de gestão pública. Vale então conferir como este assunto é conceituado por Dagnino (2009, p.46 e 50):

No Brasil, atualmente, é utilizado o termo gestão pública para fazer referência às atividades que têm lugar no ambiente público ou aos conhecimentos que nele são aplicados. [...] Sua atuação deve estar orientada para as políticas sociais e, também, para o conjunto de políticas que possuem um caráter mais propriamente empresarial na medida em que se referem a atividades desempenhadas pelo aparelho de Estado na interface com o âmbito privado.

Francisco; Faria; Costa<sup>5</sup> (2006) destacam que dar prioridade no atendimento ao cidadão, a qualidade na aplicação dos recursos públicos, a transparência nos gastos públicos e a democratização da gestão pública são as premissas básicas para uma gestão integrada entre o planejamento e o orçamento, com vistas à melhoria da prestação de serviços públicos no atendimento às demandas da sociedade, para quem administra bens públicos dentro de um enfoque de modernização. Tudo isso aliado aos ditames do artigo 37 da CF/88 que apregoa os princípios norteadores da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

## **3 HISTÓRICO DA MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA NAS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS NO BRASIL**

### **3.1 A Constituição Federal de 1891**

A Constituição de 1891 foi paupérrima em matéria de orçamento. Seu artigo 34, que trata das atribuições do Congresso Nacional, tem uma série de 35 itens de competência privativa deste, mas somente quatro se referem à matéria orçamentária. O primeiro diz respeito à competência de orçar a receita, fixar a despesa federal e tomar as contas de cada exercício financeiro, entretanto, não delinea a maneira como isto será feito. Os demais itens se referem à autorização para contrair empréstimos, realizar

---

<sup>5</sup> No cabeçalho do artigo Planejamento e Orçamento Públicos: Uma Revisão da Literatura encontra-se a seguinte informação: III SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Os anais do referido simpósio, ocorrido entre os dias 26/10/2006 a 28/10/2006, encontra-se no site [http://www.angrad.org.br/eventos/iii\\_simposio\\_de\\_excelencia\\_em\\_gestao\\_e\\_tecnologia/21/>](http://www.angrad.org.br/eventos/iii_simposio_de_excelencia_em_gestao_e_tecnologia/21/>)

operações de crédito, legislar sobre a dívida pública e regular a arrecadação e distribuição das rendas federais.

Giacomoni (2002) diz que visando auxiliar o Congresso Nacional no controle do orçamento, esta Constituição instituiu um Tribunal de Contas.

A timidez em matéria orçamentária na constituição de 1891 pode ser justificada pela falta de experiência dos políticos daquela época que não teriam a noção do quê e nem como fazer em termos de disciplina orçamentária, porém pretendiam evitar uma concentração de domínio no Poder Executivo. Isto é compreensível a partir do entendimento que o país fazia uma ruptura de paradigma em termos administrativos passando de um regime monárquico para adotar um republicano presidencialista.

Como herança ou parâmetro da constituição anterior, a imperial de 1824, observa-se que no capítulo I, ao se referir às atribuições do poder legislativo, o artigo nº 15, item X se limitava a “Fixar anualmente as despesas publicas, e repartir a contribuição directa” (BRASIL, 1824). E numa mistura de prestação de contas com proposta para o próximo orçamento, o artigo 172 estabelecia:

O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas publicas (BRASIL, 1824).

Comentando este artigo constitucional, Giacomoni (2002) concorda que esse dispositivo era avançado para a época, por isso houve dificuldade de ser implementado nos primeiros anos. Assim, alguns autores consideram a Lei de 14-12-1827<sup>6</sup> como a primeira lei de orçamento no Brasil. O mesmo autor comenta que outros tratadistas consideram como primeiro orçamento brasileiro o aprovado pelo Decreto Legislativo de 15-12-1830, que fixava despesas e orçava a receita das províncias para o exercício de 01/07/1831 a 30/06/1832.

Mediante os avanços que a nova constituição introduzia nos diversos temas nacionais, os congressistas constituintes de 1891 se orgulharam de terem se reunido

---

<sup>6</sup> Giacomoni (2002), ao se referir às leis citadas neste parágrafo, não lhes identifica pelo número, mas tão somente pela data, dando-nos o entendimento de que naquela época as leis ainda não eram numeradas.

para organizar um regime livre e democrático para a, então, República dos Estados Unidos do Brasil.

Essa satisfação está registrada no preâmbulo daquela que foi a primeira foi a primeira Constituição Federal do Brasil no regime republicano<sup>7</sup>.

### 3.2 A Instituição do Orçamento Público no Brasil

Foi a Constituição de 1934 que consolidou a institucionalização do orçamento público no Brasil quando dedicou, embora em um único artigo, uma seção para instruir a elaboração do orçamento público. O artigo 50 apregoava que:

Orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos (BRASIL, 1934).

A apresentação das primeiras instruções constitucionais sobre matéria orçamentária brasileira se complementou nos cinco parágrafos do artigo 50, onde o parágrafo primeiro determina ao Presidente da República o envio da proposta de orçamento à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária. Nesta instrução o Congresso Nacional confirma<sup>8</sup>, ao poder executivo, a responsabilidade de elaborar e apresentar o projeto de lei anual dentro de um prazo determinado.

No que pesem as exceções, outra importante medida foi a determinação contida no parágrafo 3º que diz: “A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados”, assim como a seguinte que veda “ao Poder Legislativo conceder créditos ilimitados”(BRASIL, 1934).

Encerrando a seção de orientação à elaboração do orçamento, o Congresso Nacional se compromete, também, com o prazo de envio da lei orçamentária aprovada

<sup>7</sup> Preâmbulo da Constituição de 1891: “Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL.”

<sup>8</sup> Confirma por que, segundo Giacomoni, em 1922 fora aprovado pelo Congresso Nacional, o “Código de Contabilidade da União que ordenava toda a gama de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais etc. Este código veio formalizar o que, na prática, já acontecia: o Executivo fornecia ao Legislativo, todos os elementos para que este exercitasse sua atribuição de iniciar o processo orçamentário”.

para a sanção presidencial, quando, no último parágrafo aprovou a seguinte sentença: “Será prorrogado o orçamento vigente se, até 3 de novembro, o vintouro não houver sido enviado ao Presidente da República para a sanção (BRASIL, 1934)”.

Sobre esta Constituição, Giacomoni (2002, p.54) assevera:

Nela o orçamento é tratado com certo destaque, sendo classificado em uma seção própria. A competência da elaboração da proposta orçamentária é atribuída ao presidente da República. O legislativo encarregava-se da votação do orçamento e do julgamento das contas do presidente, contando para tal com o auxílio do Tribunal de Contas.

### 3.3 O Primeiro Retrocesso na Democracia Republicana do Brasil

As Constituições Federais brasileiras de 1891 e de 1934 procuraram construir um Brasil democrático<sup>9</sup>, o que foi desfeito pelo Presidente Getúlio Vargas, o mesmo que sancionara a última. Acontece que segundo Filardi, (2007), “a Constituição de 1934 foi resultado de um ambiente de muitas revoltas, alianças e golpes”. A ascensão do presidente Getúlio ao poder não trouxe harmonia política ao país. O mesmo autor comenta:

Em 1932, o Partido Democrático paulista, que havia apoiado a Revolução de 1930, aliou-se à oligarquia cafeeira, representada pelo PRP, em uma revolta que tinha como pretexto a resistência de Vargas em convocar a Assembléia Constituinte (FILARDI, 2007, p.40).

Finalizando a síntese sobre esta agitação, ele relata que “Embora derrotados três meses depois, seus protagonistas alcançaram seus principais objetivos: a Assembléia Constituinte foi convocada [...]” (FILARDI, 2007, p.40).

Porém, tudo leva a crê que Getúlio Vargas não desejou uma constituição com primazia para a democracia, pois Filardi, (2007) observa: “Eleito presidente em 1934, pelo Congresso Nacional, para um mandato que expiraria em 1938, Vargas liderou o golpe que inaugurou a ditadura, alcunhada de Estado Novo”. O mesmo autor acrescenta:

Em 10 de novembro tropas oficiais cercaram o Congresso, dissolvendo o Parlamento. Ao mesmo tempo, Vargas promulgava uma nova Constituição que

<sup>9</sup> Conforme descrito no preâmbulo destas Constituições.

conferia ao chefe do Executivo poderes ditatoriais e cujos dispositivos eram decalcados dos modelos corporativistas e fascistas de Portugal e da Itália (FILARDI, 2007, p.43).

Ao decretar a Constituição de 1937, Getúlio fez com que o país perdesse a inexperiente democracia existente e abandonasse o pouco que tinha experimentado em termos de matéria orçamentária.

Não obstante, a matéria relativa a orçamento teve destaque em capítulo com seis artigos, dos quais dois foram destinados à tramitação, aprovação, sanção e publicação do orçamento. No primeiro ficaram determinados os prazos para a tramitação e aprovação do projeto de lei orçamentária no Poder Legislativo<sup>10</sup> e, no segundo, as opções que o Presidente da República dispunha para publicá-lo. Dentre estas opções estava a possibilidade de publicação do “texto da proposta apresentada pelo Governo, se ambas as Câmaras não houverem terminado, nos prazos prescritos, a votação do orçamento (BRASIL, 1937)”. Ao Poder Executivo não foi imputada qualquer obrigação de prazo ou data para a apresentação da matéria ao Poder Legislativo.

Conforme Giacomoni (2002), a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal nunca foram instalados e o orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do Executivo.

O caráter autoritário desta constituição ficou visível em seu artigo 21, quando apregoava as competências privativas do Estado tais como a de decretar a Constituição e as leis por que devem reger-se e exercer todo e qualquer poder que lhes não for negado, expressa ou implicitamente naquela constituição (BRASIL, 1937).

### 3.4 A Tentativa de Retorno à Democracia

Por motivo de ordem econômica, em 1939 o Brasil aliou-se aos Estados Unidos contra o fascismo e nazismo, entrando, assim, na II Guerra Mundial. Isso deu força aos adversários da ditadura que conseguiram impor a reforma do regime. Filardi, (2007), disse que o Estado Novo vigorou até 1945, quando Vargas foi obrigado a

<sup>10</sup> Pela CF/1937, o Parlamento nacional compunha-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal. Este último formado por um representante eleito pela Assembléia de cada Estado, mais dez integrantes nomeados pelo Presidente da República. Todos com mandato de seis anos.

promover a democratização do país, convocando eleições e permitindo a reorganização partidária.

O mesmo autor lembra, também, que naquele ano foi promulgado o decreto convocando para dezembro as eleições para presidente da República e para a Assembleia Constituinte e que Vargas foi deposto em golpe militar meses antes das eleições.

Em 18 de setembro de 1946, a Assembleia Constituinte assinou a nova Carta Magna brasileira que, no dia seguinte, foi publicada no Diário Oficial da União.

A Constituição de 1946, apesar de devolver ao país a prática da democracia, toda sua vigência foi marcada por um período muito conturbado, no qual alguns eleitos democraticamente não conseguiram concluir o mandato de Presidente da República. Neste sentido Filardi(2007, p.45) relembra que:

O novo regime foi marcado por profunda instabilidade política cuja extensão pode ser avaliada pela dificuldade de vários presidentes em terminar seus mandatos. Vargas, mais uma vez eleito para ocupar a presidência em 1950, suicidou-se em 1954, antes do término de sua gestão – Jânio Quadros (1961) renunciou ao cargo apenas sete meses após sua posse e seu sucessor, João Goulart (1961-1964), foi deposto por um golpe militar em 1964.

Porém a Constituição de 1946 recuperou as diretrizes sobre a matéria orçamentária da Constituição de 1934 e voltou a ditar as orientações para a tramitação do orçamento da união. Giacomoni (2002, p.55) destaca:

O Executivo elaborava o projeto de lei orçamentária e o encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas. Com o instituto da emenda, os legisladores co-participavam da elaboração orçamentária. Os dispositivos constitucionais sobre o orçamento consagravam certos princípios básicos (unidade, universalidade, exclusividade e especialização) além de evidenciar, de forma clara, o papel do Tribunal de Contas.

Quanto aos prazos para tramitação e aprovação, o artigo 74 limitava-se a prorrogar o orçamento do exercício em vigor caso o vinturo não tivesse sido enviado para sanção até 30 de novembro (Brasil, 1946).

Assim como as Constituições anteriores, a de 1946 também não trouxe qualquer informação sobre planejamento. Seja para elaboração, seja para a execução

ou para a fiscalização do orçamento. Porém este problema foi resolvido com a sanção da Lei 4.320 de 17 de março de 1964, que atendeu o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal de 1946 que diz: “compete à União legislar sobre normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário” (BRASIL, 1946). Esta lei trouxe normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Foi, também, na Constituição Federal do Brasil de 1946 que ficou evidenciado o papel do Tribunal de Contas da União – TCU, como órgão fiscalizador, com as seguintes atribuições:

I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Atualmente, o TCU é o órgão responsável pelo controle externo, funcionando como auxiliar do Congresso Nacional na fiscalização das contas públicas, seja da administração direta, indireta, autarquias ou empresas públicas que usufruam do erário público federal.

Conforme Filardi (2007), a Constituição de 1946 é mais liberal, porém mais engajada às causas sociais; daí, alguns autores a julgarem uma das melhores ou a melhor de todas que tivemos.

### **3.5 O Segundo Retrocesso na Democracia Brasileira e o Orçamento Público Nacional na Constituição de 1967**

Os conflitos políticos aludidos na sessão anterior se intensificaram. O país foi tomado por revoltas urbanas, rurais, estudantis e militares em todas as áreas sociais, levando a nação ao segundo período ditatorial, o qual se manteve por 20 anos.

Asseguram os historiadores que, em nenhum momento da história brasileira, as pressões populares foram tão intensas. A política deixava de ser privilégio do jogo parlamentar e absorvia as universidades, escolas, fábricas, quartéis e áreas rurais. O Brasil assistia a uma intensa mobilização sindical que levava a um número crescente de greves de caráter político. Contando muitas vezes com o apoio tácito de setores militares, tais movimentos acabaram por incendiar as camadas subalternas das Forças Armadas.

No campo ocorria a formação de diversos sindicatos cujas direções eram disputadas por grupos católicos de direita e esquerda e pelo PCB, ainda na clandestinidade, reclamando a reforma agrária e o cumprimento das leis trabalhistas aprovadas no início de 1963. Mas, o movimento dos trabalhadores rurais tinha nas temidas Ligas Camponesas o seu braço mais radical. Organizadas por Francisco Julião como forma de resistência dos pequenos agricultores e trabalhadores, as Ligas recorreram muitas vezes às armas contra os desmandos de latifundiários e defendiam uma reforma agrária radical.

Os estudantes divididos em diversos agrupamentos de esquerda defendiam uma aliança *operário estudantil-camponesa*. Era criada a FMP, Frente de Mobilização, que procura congrega a UNE, a FPN, o CGT (Comando Geral dos Trabalhadores), e as Ligas Camponesas.

O Movimento Nacional dos Sargentos, por exemplo, insurgia-se contra a severidade disciplinar dos regulamentos militares e reclamava melhores salários e plenos direitos políticos (FILARDI, 2007, p. 74).

Acreditava-se que a intervenção militar seria passageira e saneadora das mazelas esquerdistas pois, Castelo Branco e seus aliados tinham como plano colocar “ordem na casa” e, depois de pouco tempo, restabelecer a democracia (LEITE JÚNIOR, 2009 p. 32).

A gestão Castelo Branco foi marcada pelo Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG, com três objetivos: Combate à inflação através de ajuste fiscal; Reformas estruturais, com mudança nos sistemas tributário, trabalhista e previdenciário; e ampla reforma no sistema financeiro. Leite Júnior (2009, p.35), registra:

Embora os resultados do PIB e da inflação tenham sido piores do que os períodos de Vargas e de JK, as reformas estruturais, realizadas pela equipe econômica do governo, permitiram ajustar as contas públicas, controlar o processo inflacionário, organizar o sistema financeiro, atrair poupança interna e externa, condições necessárias para a expansão da economia nos governos de Costa e Silva e Médici, período conhecido como Milagre Econômico Brasileiro.

Em todo o período ditatorial a gestão governamental foi executada mediante os ditames dos Atos Institucionais que não revogaram a Constituição de 1946. Também

foram mantidas as leis sob ela vinculadas como é o caso da Lei 4.320 de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, atendendo o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal de 1946. Esta lei esteve vigente durante todo período ditatorial e nem mesmo a redação das Constituições de 1967 e 1988 desfiguraram sua importância, haja vista sua vigência até hoje.

Durante três anos o governo militar dirigiu a nação sob a égide da Constituição de 1946, embora suas ações atendessem aos Atos Institucionais. Somente em 15 de março de 1967 a nova Constituição entrou em vigor e em se tratando de matéria orçamentária, esta Constituição de 1967 foi muito mais abrangente. Entre as novidades, podem ser citadas as referências às despesas de capital, e os orçamentos plurianuais de investimentos, os quais se referiam aos investimentos ou obras cuja execução não se completaria em apenas um ano.

O artigo 64 da aludida constituição estabeleceu a obrigatoriedade de se dispor sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos. Assim a administração pública manteve-se usufruindo da lei 4.320/64 que não foi revogada nem substituída. O artigo 65 dividiu o orçamento em corrente e de capital tornando obrigatória a inclusão das 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.

Numa alusão a uma preocupação com a dívida pública, o Artigo 66 estabeleceu limites para o total da despesa autorizada em cada exercício, limitando-a ao total das receitas estimadas para o mesmo período. Os parágrafos deste artigo são incisivos:

Artigo 66, § 2º - Juntamente com a proposta de orçamento anual ou de lei que crie ou aumente despesa, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo as modificações na legislação da receita, necessárias para que o total da despesa autorizada não exceda à prevista.

Artigo 66, § 3º - Se no curso do exercício financeiro a execução orçamentária demonstrar a probabilidade de déficit superior a dez por cento do total da receita estimada, o Poder Executivo deverá propor ao Poder Legislativo as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário.

Artigo 66, § 4º - A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes (BRASIL, 1967).

Outra grande novidade foi o teor do *caput* do artigo 67:

É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública (BRASIL, 1967).

Por este instrumento foi retirada do Legislativo a prerrogativa de apresentar leis ou emendas que criassem aumento de despesa, inclusive relativos à matéria orçamentária. Cabia ao legislativo homologar o que já estava determinado, incumbindo-lhe apenas, analisar (ou conhecer) e aprovar (ou seja, homologar).

Giacomoni (2002, p.55) observa:

O regime que derivou do Movimento de 1964 assumiu características marcadamente autoritária, com reflexos no equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo, em especial na questão das competências no processo orçamentário.

O artigo 68 determinou os prazos para que o Poder Executivo enviasse a proposta da Lei Orçamentária anual ao Poder legislativo, assim como a devolução do Projeto de Lei aprovado para sanção do Presidente da República.

### **3.6 A Redemocratização do País e a Constituição de 1988**

O período correspondente à gestão Castelo Branco criou as condições necessárias para a expansão da economia nos governos de Costa e Silva e Médici, período conhecido como Milagre Econômico Brasileiro. Nesta gestão foi implantado o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG, quando, então, o governo não poupou esforços no combate à inflação, nas reformas estruturais e nas reformas do Sistema Financeiro. No final do governo Castelo Branco, sob influência do grupo militar que assumiria o poder nos governos Costa e Silva e Presidente Médici, foi criada, por meio do decreto-lei nº 200/67, a administração indireta, com autarquias, empresas públicas,

empresas de economia mista e fundações com a finalidade de agilizar os procedimentos administrativos e financeiros rumo ao desenvolvimento da nação (LEITE JÚNIOR, 2009).

O “milagre” (grifo nosso) aconteceu por que os governos seguintes adotaram o desenvolvimentismo como modelo econômico e, aproveitando-se das condições internacionais o governo buscou, a juros baixos, capital estrangeiro para investimentos. Naquela época surgiram a Embraer, a Telebrás, a Embrapa e a Embratel, dentre outras estatais (LEITE JÚNIOR, 2009).

Mas as crises do petróleo provocaram a elevação da dívida externa e o descontrole da inflação no país, abalando, assim, a economia nacional.

O aumento dos juros internacionais e a forte dependência da importação de petróleo, que disparou de preço após as crises de 1973 e 1979, levaram o Brasil a uma situação de insolvência em relação aos seus compromissos financeiros externos (LEITE JÚNIOR, 2009 p. 38).

Falando sobre a herança da era militar, este autor aponta que:

A elevada dívida externa, somada ao descontrole inflacionário, compôs um quadro de dificuldades que monopolizou as agendas política e econômica do país durante a segunda metade da década de 80 e a primeira metade da década de 90 (LEITE JÚNIOR, 2009 p. 38).

A insatisfação com os rumos da economia se generalizou no governo Figueiredo que foi eleito com a incumbência de promover a reabertura na política nacional. Leite Júnior, (2009), lembra que em 28 de agosto de 1979, foi sancionada a Lei nº 6.683 concedendo anistia a todos que tiveram seus direitos políticos suspensos durante o regime militar. A campanha pelas “Diretas Já<sup>11</sup>” (grifo nosso) findou por eleger de forma indireta, Tancredo Neves que não assumiu o cargo. Conforme este autor, Figueiredo se recusou entregar a faixa presidencial a José Sarney alegando procedimentos protocolares.

<sup>11</sup> Em nota de rodapé Leite Júnior, (2009 p. 43) relembra que foi o “maior movimento de massas da história do Brasil. Começou no final de 1983 e culminou com a reprovação no Congresso Nacional da Emenda Constitucional proposta pelo deputado Dante de Oliveira que introduzia o sistema de eleição direta para Presidente da República. A Constituição da época prescrevia o sistema de eleição indireta, via Colégio Eleitoral, onde somente os parlamentares e outros poucos indicados poderiam votar”.

Com o fim da era militar uma nova constituição foi promulgada em 05 de outubro de 1988 devolvendo ao Poder Legislativo suas prerrogativas, inclusive, as de discutir, emendar e aprovar as leis do orçamento nacional.

## **4 AS NOVIDADES DA MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.**

Conforme abordado na seção anterior, a Constituição Federal de 1988, conhecida como constituição cidadã, restabeleceu as prerrogativas do Poder Legislativo, inclusive, as de discutir, emendar e aprovar as leis do orçamento nacional. Estas atividades, próprias dos parlamentares, haviam sido suspensas durante o regime militar.

A Carta Magna de 1988 deixou claras as atribuições de cada poder, cabendo ao Executivo consolidar os programas de governo e apresentar os projetos das leis orçamentárias ao Congresso Nacional, a quem compete sua aprovação e devolução ao Presidente da República para sanção e execução.

Também foi realçada a importância do controle externo exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, assim como a seriedade do sistema de controle interno de cada um dos poderes da federação.

Bernardoni e Cruz, (2010) observam que o controle externo tem o papel de fiscalizador da execução orçamentária e financeira dos órgãos da administração pública, observando a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e as renúncias fiscais. Conforme estes autores, o papel do controle interno vai além da responsabilidade de fiscalizar a legalidade dos atos administrativos. Eles avaliam também os resultados obtidos com o desenvolvimento dos programas.

### **4.1 Das Leis Orçamentárias**

Ferreira, (1994) aponta tratadistas que afirmam que orçamento não é lei, mas ato administrativo sob forma de lei, argumentando tratar-se de um plano financeiro anual, estimando a receita e fixando as despesas públicas. Este autor também aponta

outros tratadistas que argumentam ser lei, visto tratar-se de um plano montado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo ou pelo fato de a receita orçamentária ser proveniente dos impostos, os quais são arrecadados sob a força de uma lei que os regulamenta, inclusive sua destinação.

Fato é que no Brasil orçamento é lei e a Carta Magna aliou o planejamento ao orçamento conferindo ao Plano Plurianual – PPA papel de referência para a programação orçamentária, ou seja, o PPA é a referência básica para as demais leis e créditos orçamentários.

O *caput* do artigo 165 da CF/88 determina que Leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. O parágrafo primeiro deste mesmo artigo estatui que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada<sup>12</sup>, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O parágrafo 4º determina que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos, devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. Por este artigo, ratifica-se que o PPA tem caráter de instrumento orientador das ações do governo com poder de coordenar todas as suas atividades.

De acordo com o Artigo 166, § 4º da CF/88, as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Assim qualquer investimento não poderá ser iniciado se não estiver expresso no PPA. Ao infringir o que estabelece este parágrafo, o gestor público estará cometendo crime de responsabilidade fiscal, conforme foi regulamentado pela Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

---

<sup>12</sup> Nascimento e Debus, 2002, entendem que a regionalização descrita no artigo 165 da Constituição Federal não se aplica aos Estados e municípios, pois o parágrafo 7 deste artigo esclarece que o objetivo visado pelo Poder Constituinte de 1988 era a redução das disparidades entre as regiões geográficas do País, em especial do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em relação às regiões Sul e Sudeste. Estes autores percebem que uma das formas idealizadas para alcançar esse objetivo foi através do investimento público, do qual o PPA vem a ser o instrumento canalizador de recursos.

## • Das Dificuldades da Aplicação do PPA

Francisco; Faria; Costa, (2006), apontam que o Brasil experimentou o exercício do planejamento na década de 60, especialmente no período militar que, por formação, valorizam o planejamento e a estratégia. A poucos dias da ascensão militar, foi sancionada a Lei 4.320/64 que instituiu Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Durante o governo militar, foi baixado o Decreto-Lei nº 200/67, que promoveu a reforma administrativa e é considerado, por alguns estadistas, como o primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Com a segunda crise do petróleo, a inflação abalou a economia brasileira tirando o valor de compra das dotações orçamentárias. Os excessos nominais de arrecadação serviam para dar conformidade a outros orçamentos sobre os quais os parlamentares não tinham ingerência (FRANCISCO; FARIA; COSTA, 2006).

Com isso os políticos passaram a considerar o planejamento apenas uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos e o orçamento virou peça de ficção. Assim, a ausência da cultura de planejamento, aliada a estes períodos de instabilidades políticas e econômicas fizeram com que a administração pública brasileira tratasse os problemas nacionais baseados no imediatismo. Isso se refletiu na aplicação dos ditames da CF/88, pois de acordo com Francisco; Faria; Costa, (2006), o primeiro PPA (para o período 1991-1995) foi elaborado por empresários, acadêmicos e pessoas sem experiências em administração pública e o segundo PPA (para o período 1996-1999), por um grupo de políticos experientes, acadêmicos de expressão e tecnocratas competentes, porém este grupo não conseguiu suplantar as limitações técnicas e estruturais apresentadas no primeiro PPA, por carência de metodologia própria.

Conforme os relatos de Francisco; Faria; Costa, (2006), somente em outubro de 1997, o Poder Executivo editou uma Portaria Interministerial constituindo um Grupo de Trabalho com o propósito de elaborar um projeto de lei complementar aperfeiçoando as definições e conceituações do PPA, da LDO e da LOA, buscando criar segurança nas tomadas de decisões e tornar conhecidos os processos governamentais.

## 4.2 Das Finanças e do Orçamento

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 165, § 9º, inciso II atribui à lei complementar o estabelecimento de normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, e ainda, condições para a instituição e funcionamento de fundos. Esta lei, ainda pendente de votação pelo Congresso Nacional também deve 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 (NASCIMENTO E DEBUS, 2002).

A ausência desta regulamentação faz com que a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 continue com o papel de regulamentar o direito financeiro e a contabilidade pública brasileira e, para complementar os ditames constitucionais, a regulamentação tem se dado por decretos e portarias do Poder Executivo Federal e por normas suplementares (SANTOS, 2010).

A atual Carta Magna, em seu art. 163 também remete à edição de lei complementar que trate de normas gerais sobre finanças públicas e, inclusive, no que diz respeito à limitação de despesa de pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Esta redação ensejou a edição da Lei nº 101 de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que aborda as questões sobre o orçamento público, dando ênfase ao PPA, que, por sua vez orienta a LDO e, por conseguinte, a LOA. Com a LRF passou-se a exigir maior planejamento e transparência nas ações dos gestores de forma a se prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas<sup>13</sup>.

Esta lei atende, ainda, à prescrição do artigo 165 da Constituição, quando determina que leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; e, III - os orçamentos anuais.

Conforme a Constituição Federal do Brasil de 1988, art. 165, § 5º,

A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela

<sup>13</sup> Art. 1º, § 1º da LRF

vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A LRF trouxe grande avanço para a administração pública brasileira ao responsabilizar o gestor público pelos atos praticados.

## • A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 4.320/64

A Lei de Responsabilidade Fiscal LRF trouxe grande avanço para a administração pública brasileira ao responsabilizar o gestor público pelos atos praticados, no entanto, Nascimento e Debus (2002), asseveram que a LRF não revoga nem substitui a Lei 4.320/64, argumentando que a Constituição Federal deu à Lei nº 4.320/64 o status de Lei Complementar. No caput dos primeiros artigos destas leis, observa-se que a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal<sup>14</sup> enquanto que a Lei nº 4.320/64 estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal<sup>15</sup>. A Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas e a Lei 4.320/64 trata do equilíbrio orçamentário.

Conforme Nascimento e Debus (2002), o que a LRF busca, na verdade, é reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público.

De acordo com o entendimento destes autores,

A LRF atende também ao artigo 169 da Carta Magna, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União a partir de Lei Complementar. Neste sentido, ela revoga a Lei Complementar n° 96, de 31 de maio de 1999, a chamada Lei Camata II (artigo 75 da LRF). NASCIMENTO E DEBUS, 2002 p. 5).

Isso demonstra que a LRF é uma lei bastante abrangente, inclusive com matéria capaz de revogar uma lei recentemente sancionada, a Lei Complementar nº 96/99, conhecida como Lei Camata. Muito abrangente, também, é a Lei 4.320/64 que foi fruto de uma discussão que durou mais de 20 anos. Foi sancionada no final do

<sup>14</sup> Encontra-se no caput do art. 1º da LRF

<sup>15</sup> Encontra-se no caput do art. 1º da Lei 4320/64

período democrático sob os auspícios da Constituição de 1946, mas sobreviveu a 20 anos do período ditatorial militar e a todos os seus Atos Institucionais e continua vigente até os dias atuais.

A esta lei é atribuída, por alguns tratadistas, a introdução do planejamento como ferramenta aliada ao processo orçamentário brasileiro, assim como ao Decreto-Lei nº 200/67 é atribuída a introdução do modelo de gestão pública gerencial. O fato é que estes dois instrumentos legais condizem com a tradição militar que logo aprendeu, com as guerras, a planejar suas atividades tanto relacionadas ao ataque quanto à defesa.

### 4.3 Dos Controles

Os artigos 70 a 75 da Constituição de 1988 apresentam a regulamentação da fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Cumprindo o disposto nestes artigos a Administração Pública direta, indireta ou fundacional estão sujeitos aos controles interno e externo, quais sejam: o controle externo, exercido pelo Congresso nacional com especial contribuição do Tribunal de Contas da União – TCU e o sistema de controle interno de cada Poder da União. Sobre este, o artigo 74 em seu parágrafo segundo determina: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL 1988).

Para exercer o controle interno do poder Executivo Federal foi criado o Ministério da Controladoria-Geral da União – CGU que abrange: a Corregedoria-Geral da União – CRG, com a função de fiscalizar e punir irregularidades praticadas por funcionários públicos federais; a Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, que acompanha e fiscaliza as aplicações dos recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; e, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informação Estratégica – SPCI, que acompanha e fiscaliza a execução dos programas do Governo Federal.

O controle interno tem, entre outras atribuições, a incumbência de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988).

As atribuições e competências do controle externo, a cargo do Congresso Nacional, exercidas com o auxílio do Tribunal de Contas da União estão definidas no artigo 71 e seus 11 itens.

Temos, ainda, o controle social exercido pelos diversos segmentos da sociedade. Neste âmbito, nossa sociedade ainda demonstra pouca prática de participação, principalmente para se fazer presente na elaboração do orçamento e, assim, poder classificá-lo de orçamento participativo que é, nos municípios onde foi implantado, um importante instrumento de representatividade onde o cidadão, democraticamente, debate as prioridades com o Poder Público municipal, ajudando, assim, a definir onde e como investir os recursos orçamentários.

De acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal, mantido pela Controladoria-Geral da União<sup>16</sup>, o orçamento participativo estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre o governo e a sociedade sobre a gestão da cidade.

Também, não é por demais lembrar que qualquer cidadão pode e deve exercer o direito (ou dever – conforme sua linha de pensamento) de agente do controle social, representando contra algum desmando praticado pelo agente público, acionando a CGU, o TCU ou o Ministério Público – MP.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do proposto, este artigo apresentou alguns conceitos sobre planejamento e orçamento e traçou um paralelo entre estes dois importantes elementos que se integram no cumprimento constitucional para o bem da gestão pública, lembrando que as conceituações abordadas neste artigo estão bem caracterizadas na Constituição Federal de 1988.

Foram apresentados, de forma cronológica, os fatos que inspiraram os congressistas nas edições das constituições pós-república e foi exposto, de forma sucinta, um histórico dos fatos e conjunturas políticas e econômica, nacionais e

<sup>16</sup> <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/OrcamentoParticipativo.asp>> acessado em 11/05/2012.

internacionais que caracterizaram ou nortearam o legislador no momento da elaboração de cada Carta Maior.

Neste contexto, observou-se que as Cartas Magnas de 1891 a 1937, foram vagas em matéria orçamentária. Compreendeu-se, no entanto, o motivo da exultação dos congressistas na proclamação da Lei Superior de 1891 que, para aquele momento, apresentava grande avanço para vida pública brasileira, pois se tratava de uma Constituição Federal que quebrava paradigmas, uma vez que tirava o Brasil de um regime monárquico para consagrá-lo republicano e presidencialista. Tal empolgação fez com que os congressistas, em sua primeira experiência, absorvessem para si os assuntos relacionados à iniciativa da elaboração da matéria orçamentária. Só perceberam que haviam cometido um erro quando observaram sua incapacidade técnica para tal tarefa.

A solução encontrada na época, para fazer cumprir os ditames constitucionais, foi passar a receber de forma extraoficial as orientações do Ministro da Fazenda. Mesmo assim, alguns tratadistas somente reconhecem como primeiro orçamento brasileiro o instituído pela lei editada em 15-12-1830.

Considerou-se, então, que a constituição de 1934 foi a que realmente institucionalizou o orçamento público no Brasil, que entre outras instruções, confirmou, ao Poder Executivo, a responsabilidade de elaborar o projeto de lei orçamentária anual e apresentá-lo ao Congresso para discussão e aprovação. O controle externo, também se consolidou a cargo do Congresso com auxílio do Tribunal de Contas, que fora criado na Constituição anterior.

Entende-se, também, que a constituição de 1934 foi fruto de intensa batalha política, com manifestações, inclusive, no meio militar. O mesmo povo que elevou Getúlio Vargas ao poder o pressionou para o cumprimento da promessa de campanha, atribuindo-se como golpe mais duro sofrido pelo governo a revolta dos paulistas deflagrada em 1932. Nesta batalha o governo foi vencedor, porém três meses após convocou a assembléia constituinte que elaborou e aprovou aquela constituição.

Restou evidencia neste estudo que uma carta muito democrática não atenderia as pretensões de Getúlio Vargas. Assim, em um novo golpe de Estado ele decretou a Constituição de 1937 e, sob os ditames desta, governou até 1945, quando

foi deposto. Esta fase do governo, intitulado de Estado Novo, foi exercida através de decretos governamentais amparados por uma constituição que nunca valeu de fato, pois dependia de um plebiscito, para legitimá-la. Entende-se que por isso o Poder Legislativo, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, mencionado somente nesta CF, nunca tenha sido instalado e dessa forma o orçamento federal tenha sido sempre elaborado e decretado pelo chefe do Executivo.

Fatores internos e internacionais fizeram com que Getúlio convocasse, por de decreto, uma nova assembleia constituinte em 1945. Ele foi deposto naquele mesmo ano, antes, portanto, da promulgação da Constituição de 1946 que recuperou as diretrizes sobre as matérias orçamentárias da Constituição anterior e devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de coparticipar da elaboração da lei do orçamento através das emendas ao projeto inicialmente elaborado pelo Executivo.

Não obstante esta Constituição ter sido considerada a mais democrática, a nação continuou mergulhada em uma profunda instabilidade política a ponto de vários presidentes eleitos durante sua vigência ter a dificuldades de terminar os mandatos. E alguns realmente não terminaram.

Até a promulgação da carta de 1946 não se vinculava o planejamento ao orçamento, porém as autoridades do Poder Executivo já procuravam introduzi-lo na administração pública. Valeu lembrar uma discussão que durou mais de 20 anos e resultou na elaboração da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, a qual estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos, atendendo o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição de 1946.

Como planejamento governamental na era militar, observou-se que foi marcante o Plano de Ação Econômico do Governo – PAEG, que tinha o objetivo de combater a inflação, fazer reformas estruturais com mudança nos sistemas tributário, trabalhista e previdenciário, assim como promover ampla reforma no sistema financeiro. Este trabalho permitiu as condições necessárias para a expansão da economia nacional, período este conhecido como Milagre Econômico Brasileiro.

Na mesma época foi baixado o Decreto-Lei nº 200/67, que promoveu a reforma administrativa, sendo considerado como o primeiro momento da administração gerencial no Brasil, com a criação da administração indireta, autarquias, empresas

públicas, empresas de economia mista e fundações com a finalidade de agilizar os procedimentos administrativos e financeiros rumo ao desenvolvimento da nação.

Percebeu-se que durante os primeiros três anos o governo militar apresentou o Brasil no meio internacional como um país democrático, pois estava sob os auspícios da Constituição de 1946. No entanto suas ações estavam baseadas nos Atos Institucionais – AI, decretos validados sem a aprovação de um órgão legislador. Somente em 15 de março de 1967 a Constituição que regulamentaria o novo regime começou a vigor e apresentou certo avanço na matéria orçamentária, mas ao Poder Legislativo cabia, apenas, homologar o que o Executivo havia decidido, pois o Poder Legislativo foi esvaziado de suas funções, perdendo, inclusive a prerrogativa de apresentar emendas até mesmo em relação à matéria orçamentária.

Entendeu-se, também, que esta constituição absorveu a Lei nº 4.320/64 como complementar à sua matéria orçamentária face ao art. 64 que estabelece: “A lei federal disporá sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos”, associado ao artigo 63 que diz: “As despesas de capital obedecerão ainda a orçamentos plurianuais de investimento, na forma prevista em lei complementar”. Estes orçamentos plurianuais se referiam aos investimentos ou obras cuja execução não se concluiria em apenas um ano.

Com a redemocratização do país, foi promulgada a Constituição de 1988, conhecida como constituição cidadã, pois além de restabelecer a cidadania ao povo brasileiro devolveu, ao Poder Legislativo, suas prerrogativas, entre elas a de discutir, emendar e aprovar as leis do orçamento. O grande progresso introduzido nesta constituição foi a criação dos mecanismos constitucionais de planejamento e aliá-los ao orçamento de tal modo que o PPA se tornou referência básica para as demais leis e créditos do sistema orçamentário além de ter caráter de instrumento orientador das ações do governo.

Observou-se, no entanto, que a inexperiência e a pouca cultura de planejar as ações governamentais dificultaram a aplicação dos primeiros PPA e que a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, a LRF, veio para aperfeiçoar as definições e conceituações relativas ao PPA, a LDO e a LOA. Esta lei não revogou a Lei 4.320/64, pois enquanto a LRF traz uma nova noção de equilíbrio fiscal para as contas públicas,

responsabilizando o gestor público por seus atos, a Lei 4.320/64 trata do equilíbrio orçamentário.

Outro ponto de destaque para este estudo foi a questão dos controles constitucionais, quais sejam, o sistema de controle interno de cada Poder e o controle externo exercido pelo Congresso Nacional com especial contribuição do TCU. Mas de fundamental importância temos ainda o controle social e transparência das contas públicas.

Concluiu-se, então, que orçamento público é um instrumento contábil de gestão pública e controle, assim como importante instrumento político, que de um lado promove a redistribuição de recursos entre os diferentes segmentos da sociedade, beneficiando a coletividade e por outro confere poderes políticos, sociais e econômicos aos atores que participam da sua elaboração e que definem sua execução.

Conclui-se, também, que o orçamento público apesar de ser uma peça legal e formada de maneira técnica, é possível ao cidadão participar democraticamente do debate acerca das decisões sobre as alocações de recursos do seu município, definindo, assim, as políticas públicas e decidindo as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem executados. Atuando como um agente do controle social, o cidadão pode denunciar o gestor público por desvio de conduta administrativa aos diversos órgãos de controle institucionalizados.

## REFERÊNCIAS

BERNARDONI, D. L.; CRUZ, J. A. W. **Planejamento e Orçamento na Administração Pública**, 2. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Ibpex, 2010 (série Gestão Pública).

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social – Orçamento participativo**. Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/OrcamentoParticipativo.asp>>. Acesso em: 11 de mai. 2012.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil. 1824**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em; 16 de dez. 2011.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil. 1891**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 16 de dez. de 2011.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil. 1937.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 16 de dez. 2011.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil. 1946.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 16 de dez. 2011.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil. 1967.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 16 de dez. 2011.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 16 de dez. 2011.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1.967.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 2 de jun. 2012.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm)>. Acesso em: 01 de jun. 2012.

BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 6 de dez. 2011.

BRASIL, **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm)>. Acesso em: 6 de dez. 2011.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental.** Departamento de Ciências da Administração /UFSC, Florianópolis: CAPES: UAB, Brasília, 2009.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira.** São Paulo: Saraiva, 1994.

FILARDI, V.G.F. **A história das constituições brasileiras frente à evolução da ordem econômica.** Disponível em <[http://www.castelobranco.br/sistema/novoenfoque/files/04/REVISTA\\_ELETRONICA\\_D\\_E\\_DIREITO\\_DA\\_UCB-A\\_HISTORIA\\_DAS\\_CONSTITUICOES\\_BRASILEIRAS\\_FRENTE\\_A\\_EVOLUCAO\\_DA\\_ORDEM\\_ECONOMICA.pdf](http://www.castelobranco.br/sistema/novoenfoque/files/04/REVISTA_ELETRONICA_D_E_DIREITO_DA_UCB-A_HISTORIA_DAS_CONSTITUICOES_BRASILEIRAS_FRENTE_A_EVOLUCAO_DA_ORDEM_ECONOMICA.pdf)>. Acesso em: 05 de mar. de 2012.

FRANCISCO, Jailton Gonçalves; FARIA, Maria Leonor Veiga; COSTA, Helder Gomes. **Planejamento e orçamento públicos: Uma revisão da Literatura.** Disponível em

<[http://www.aedb.br/seget/artigos06/763\\_Artigo%20%20Jailton%20III%20SEGeT%20a%20go%2006.pdf](http://www.aedb.br/seget/artigos06/763_Artigo%20%20Jailton%20III%20SEGeT%20a%20go%2006.pdf)>. Acesso em: 09 de dez. de 2011.

Giacomoni, James. **Orçamento público**. 11ª ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2002.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no Estado brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Robson Gonçalves de. **Contabilidade pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. São Paulo: Atlas, 2000.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2002. Disponível em<<http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 14 de dez. 2011.

PISCITELLI, Roberto Boccacioetaliii. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

RODRIGUES, Paiva Antonio. **A Constituição de 1934**. Disponível em<<http://www.artigonal.com/cotidiano-artigos/a-constituicao-de-1934-460471.html>>. Acesso em: 09 de dez. 2011.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: [Brasília] : CAPES: UAB, 2010.

SOUZA, Rainer. **Constituição de 1934**. Disponível em<<http://www.brasilecola.com/historiab/constituicao-1934.htm>>. Acesso em: 09 de dez. 2011.

SOUZA, Rainer Gonçalves de. **Constituição de 1937**. Disponível em<<http://www.mundoeducacao.com.br/historiadobrasil/constituicao-1967.htm>>. Acesso em: 16 de dez. 2011.

SOUZA, Rainer.Os atos institucionais. **Equipe Brasil Escola**. Disponível em<<http://www.brasilecola.com/historiab/atos-institucionais.htm>>. Acesso em: 07 de mar. 2012