

HISTÓRICO DAS ATIVIDADES ORÇAMENTÁRIAS

Introdução

No Brasil, a evolução e o desenvolvimento da técnica orçamentária são recentes, datando dos dias de atividade do Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado pela Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936 e extinto pelo Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, que organizou o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, subordinado diretamente ao Presidente da República e em cooperação e articulação com o serviço público federal.

As atividades administrativas brasileiras foram exercidas de forma empírica, apesar da abundância de leis e de regulamentos e do funcionamento de instituições criadas por improvisações mais ou menos felizes. Não existia um método inspirado nos modernos princípios de administração, nem linhas de qualquer sistema racionalmente estruturado e organicamente atuante.

Ao ficar à mercê de conveniências pessoais ou de grupos, a administração pública foi se adaptando às experiências internacionais mais convenientes às peculiaridades do país.

A evolução tecnológica e a expansão econômica mundial forçaram o início da expansão do aparelho administrativo, a criação de novos órgãos e o recrutamento de servidores para funções técnicas.

Em consequência, um grupo de servidores, operando a princípio, no citado Conselho Federal do Serviço Público Civil e depois no Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, e em outros centros de estudos, resolveram aparelhar o governo e a administração. Foram criados novos processos da administração pública federal.

Com o objetivo de organizar os serviços, estabeleceu-se dentro da estrutura administrativa, duas atividades fundamentais:

- as atividades-fim e
- as atividades-meio

Adotou-se, em seguida a centralização das atividades-meio (as institucionais) pela sua semelhança ou identidade, em órgãos próprios, de maneira a serem exercidas uniformemente, procurando dar uma padronização em todas as repartições do Governo.

O orçamento passou de mero quadro de receitas e despesas para ser base de planejamento das atividades futuras, quais sejam:

- auxiliar o Executivo na sua organização;
- dar ao Legislativo as bases em que se processam a previsão da receita e da fixação das despesas;
- proporcionar à administração a oportunidade de exercer um controle mais efetivo e real;
- servir de base para a tomada de contas;
- tornar-se um instrumento fundamental à administração;
- centralizar as atividades orçamentárias da União num órgão especializado.

Histórico brasileiro

I - Período: 1824 – 1945

As primeiras Constituições Federais - de 1824 e de 1891- não trataram diretamente da questão orçamentária, deixando para as leis ordinárias o encargo de regular o assunto. Para tanto, a mais importante foi a Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, aperfeiçoada pela Lei nº 30, art.30, que conferiu competência ao Ministério da Fazenda para "centralizar, harmonizar, alterar ou reduzir os orçamentos parciais dos Ministérios para organizar a proposta".

Este dispositivo tornou-se inconciliável com artigo 34 da Constituição que atribuía competência privativa ao Congresso para orçar a receita e fixar a despesa. Além disso, a legislação da época determinava que toda e qualquer iniciativa de lei era de exclusiva competência do Poder Legislativo.

Por outro lado, a Lei n. 30, de 8 de janeiro de 1892, que fixava as responsabilidades do Presidente da República, estabelecia "que a não apresentação da proposta constituía crime contra as leis orçamentárias". Isto trouxe um impasse que quase resultou na reforma da Constituição na época, mas que foi superada pela decisão tomada de que o Executivo apresentaria a proposta como subsídio ao Poder Legislativo, que deliberaria.

Em 1926, através de uma reforma na Constituição foi finalmente realizada a transferência da elaboração da proposta orçamentária para o Poder Executivo, o que já acontecia na prática. A competência transferida ao Executivo foi confirmada posteriormente pela Constituição de 1934, depois na Carta Política de 1936 e afinal normatizada pela Constituição de 1946.

Em 1936, importantes inovações foram introduzidas na proposta orçamentária que resultou na Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936 que veio consolidar essas inovações. Logo em seguida, houve a histórica Exposição de Motivos de 16 de junho de 1937, do Conselho Federal do Serviço Público Civil ao Executivo que propôs modificações na técnica orçamentária e sugeriu a criação de um órgão especializado, incumbido de tratar os problemas orçamentários do governo federal.

Assim, a Carta Política de 10 de novembro de 1937 admite na estrutura burocrática do Governo Federal um Departamento de Administração Geral e a Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, em seu art. 3º assim se expressa:

"Até que seja organizada a Divisão de Orçamento, a proposta orçamentária continuará a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda com a assistência do DASP".

O DASP, não estando em condições de colocar em funcionamento a Divisão de Orçamento, sugeriu uma solução provisória, ou seja, o órgão central orçamentário foi administrativamente estruturado no Ministério da Fazenda e, tecnicamente subordinado ao DASP. Entretanto, o Executivo, percebendo a necessidade de dotar a administração de serviços tecnicamente organizados, editou o Decreto-Lei nº 2.026, de 21 de fevereiro de 1940, criando a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda como o primeiro órgão central orçamentário.

Com esta natureza eclética - subordinação administrativa ao Ministério da Fazenda e técnica ao DASP -, inovações começaram a surgir, despertando a consciência orçamentária, tais quais:

- aumento de fidelidade em termos numéricos do programa de trabalho;
- maior atenção às perspectivas da receita;
- expedientes de audiências entre a equipe do órgão central e os representantes das unidades administrativas;

- coligação e sistematização de todos os elementos necessários à constituição de uma base idônea para cálculo das estimativas dos recursos, erigindo método de previsão das rendas públicas como instrumento fundamental de sua atuação.

Essa Comissão de Orçamento tornou-se num instrumento de preparo da base de ação do futuro órgão permanente que foi a Divisão de Orçamento do DASP.

Embora a Divisão de Orçamento do DASP tenha sido criada pelo Decreto-lei nº 579/38, somente tornou-se realidade pela edição do Decreto-lei nº 7.608, de 26 de junho de 1945, época em que a Comissão de Orçamento da Fazenda deixou de existir. As propostas orçamentárias do Executivo passaram a ser elaboradas por esta Divisão, modificando completamente o panorama até então existente.

Até a criação do DASP, a proposta das despesas da União era realizada da seguinte maneira:

- estabelecimento de normas/prazos orçamentários através de lei ou Decreto-lei;
- designação de funcionários do Ministério da Fazenda para acompanharem a organização de propostas parciais das despesas dos Ministérios;
- apresentação, pelos ministérios, de propostas parciais de suas despesas, com justificativas minuciosas quanto às alterações realizadas;
- designação de comissão, sob a presidência do chefe de Gabinete do Ministro da Fazenda, para organizar a proposta geral;
- encaminhamento ao Presidente da República pelo Ministro da Fazenda, acompanhado de minuciosas exposições;
- encaminhamento à Câmara dos Deputados, após aprovação definitiva do Presidente da República.

II - Período: 1945 – 1964

A Constituição de 1946, denominada "planejamentista", explicita a criação de planos setoriais e regionais, com reflexos no orçamento, ao estabelecer vinculações com a receita. A experiência brasileira na elaboração de Planos Globais até 1964 caracterizou-se por contemplar somente os elementos de despesa com ausência de uma programação de objetivos, metas e recursos reais, intensificando a desvinculação dos Planos e dos Orçamentos.

O Decreto nº 51.152, de 5 de agosto de 1961, alterado pelo Decreto nº 152, de 16 de novembro de 1961, cria a Comissão Nacional de Planejamento.

III - Período 1964 – 1988 – SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL

O Decreto nº 53.914, de 11 de maio de 1964, cria o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, ocupado por Celso Furtado, com a atribuição de “dirigir e coordenar a revisão do plano nacional de desenvolvimento econômico; coordenar e harmonizar, em planos gerais, regionais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgãos públicos; coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União e dos orçamentos dos órgãos e entidades subvencionadas pela União, harmonizando-os com o plano nacional de desenvolvimento econômico”.

É de 1964, a Lei nº 4.320 que traçou os princípios orçamentários no Brasil e é ainda hoje, a principal diretriz para a elaboração do Orçamento Geral da União, apesar de várias alterações que foram sendo realizadas ao longo desses anos.

A Lei 4.320 estabelece pela primeira vez os princípios da transparência orçamentária no seu art. 2º:

“A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”

Em 1967, o Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e estabelece como sua área de competência a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual.

Por sua vez, o Ministro, através da Portaria nº 20, de 2 de março de 1971, alterada pela Portaria nº 46, de 5 de junho de 1972, dá à então Subsecretaria de Orçamento e Finanças, hoje Secretaria de Orçamento Federal, a atribuição de órgão central do sistema orçamentário.

Vale ressaltar que o processo de planejamento e programação/execução orçamentária no Brasil se desenvolveu, a partir de 1969, através da elaboração, revisão e acompanhamento dos seguintes documentos:

- I - Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - I PND em 1972-74
- II - Programa Geral de Aplicação (PGA) - I PGA em 1973-75
- III - Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) - I OPI em 1968-70
- IV - Orçamento Anual da União.
- V- Decreto de Programação Financeira

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento, criados pelo Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969, com as alterações introduzidas pelo Ato Complementar nº 76, de 21 de outubro de 1969, instituiu a sua sistemática de elaboração e aprovação, que terão duração igual à do mandato do Presidente da República.

O Programa Geral de Aplicação (PGA), instituído pelo art. 4º do Decreto nº 70.852, de 20 de julho de 1972, foi definido "como um instrumento complementar dos PNDs", cabendo a sua elaboração ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. O Ministério fazia a consolidação dos orçamentos-programa da União, das entidades de administração indireta e de todos os demais órgãos e entidades sujeitas à supervisão ministerial, constituindo um manual básico de dados quantitativos para o planejamento, a nível global, regional e setorial.

O PGA era um documento interno do Governo que agregava ao Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), os valores correspondentes à programação das entidades da administração Indireta e fundações que não recebiam transferências do Governo Federal e, eventualmente, a programação dos Estados.

O OPI era trienal e foi instituído pelo Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969. Era constituído pela programação de dispêndios da responsabilidade do Governo Federal, excluídas, apenas, as entidades da Administração Indireta e das Fundações que não recebam transferências do Orçamento da União.

O Orçamento Anual detalha as Funções, Programas, Subprogramas, Projetos e Atividades, previstos no OPI e relativos ao primeiro ano do período abrangido por aquele documento, inclusive com a especificação da despesa por sua natureza.

O PND, o OPI e o Orçamento anual constituíam documentos públicos, a serem encaminhados ao Congresso Nacional; e são, na realidade, partes integrantes de um mesmo conjunto de diretrizes, programas e projetos, formulados de maneira consistente, una e harmônica, como expressão dos objetivos governamentais em determinado período;

Devem traduzir, em termos financeiros, todos esses objetivos, diretrizes, programas e projetos; e definem de forma mais exaustiva e com especificação completa dos esquemas financeiros, todos os projetos e atividades a serem desenvolvidos no período trienal mais imediato.

Com a Constituição Federal de 1988, o sistema orçamentário federal passou a ser regulado por três leis:

- a Lei do Plano Plurianual (PPA)
- a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)
- a Lei Orçamentária Anual (LOA).