

# O ORÇAMENTO COMO CONDICIONANTE DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

**IBERÊ GILSON**

Ministro do Tribunal de Contas da União

**SUMÁRIO:** *Escôrço histórico. Escolas orçamentárias. Fundamental função orçamentária. Do orçamento no Brasil. Orçamento-programa. Conclusão.*

1. O eminente financista Francesco Nitti observa que a história do orçamento se confunde com a história das origens constitucionais dos países modernos que adotaram como dogma o grande princípio inglês de que o povo, que suporta as despesas, tem o direito de limitá-las e de autorizar a decretação e a cobrança das rendas públicas.

Os autores, em geral, ao tratarem da origem e da evolução do orçamento, remontam ao tempo de João sem terra, e vão buscar na Magna Carta de 1215 o ponto de partida para suas explicações. E na disposição desse documento, de que “no scutage or aid shall be imposed in the kingdom, unless the common council of the realm...”, costumam os pesquisadores descobrir a fonte do tão louvado princípio da necessidade de autorização popular (depois incorporado às Constituições liberais) para legitimidade dos impostos Eis o que ensina Newton Corrêa Ramalho.

Arízio de Viana diz que as lutas travadas no século XVII em torno da subordinação de certas prerrogativas do Rei ao voto do Parlamento determinaram o aparecimento das instituições orçamentárias. Em suas origens, o orçamento surgiu como arma política destinada a impedir ou restringir a tirania do soberano. Era, a princípio, um meio de que se servia o Parlamento para limitar a competência real a respeito do lançamento de novos tributos. Posteriormente, esse meio se ampliou para limitar também a extensão dos gastos e compromissos que o Rei poderia efetuar, num período, à custa do Tesouro Público.

Na Inglaterra, os barões feudais, em nome do povo, mas na defesa de seus próprios interesses, reagiram contra o regime absolutista e discricionário dessa época, conquistando o direito de aprovação dos

tributos que houvessem de ser criados. Em conseqüência, os impostos passaram a ser autorizados pelo *Common Council* e, posteriormente, pelo Parlamento, que poderiam, assim, restringir ou limitar a tirania da Coroa.

À época, as funções do Estado estavam reduzidas ao mínimo, cabendo aos barões feudais atender às obras públicas e, em grande parte, à justiça. As rendas públicas se destinavam especialmente à defesa externa e a certas despesas extraordinárias do rei. O rei tinha certamente, necessidade de justificar o *quantum* dos tributos; entretanto, quase tudo se reduzia a uma questão de costume e tradição, e a reação contra João sem terra foi motivada em parte pelo rompimento com o costume, nesse terreno. Essa reação, como se viu, traduziu-se por um movimento no sentido de controlar a receita, mediante ação sôbre os impostos. O que se convencionou considerar como a origem do orçamento, portanto, foi apenas êsse poder de contrôle sôbre a receita, exercida no seu próprio interesse pelo grupo social mais forte no momento.

O Ministro Rogério de Freitas acentua que, “entretanto, a atribuição de controlar as despesas, e, conseqüentemente, a política do Governo, mediante as dotações anuais, só foi exercida regularmente pelo Parlamento, após o início do século XVII”.

O estudo da história do orçamento britânico é uma indicação contínua do desenvolvimento da liberdade inglesa, acentua STUART MILL.

Na conformidade do que expõe A. E. Buck, o orçamento em França, comparado com o da Inglaterra, é uma instituição relativamente moderna; tendo seu início, segundo Stourm, em 1789 e passando por suas etapas iniciais durante os quarenta anos seguintes.

A opinião de Philippe de Commines é uma confirmação do conceito inglês. São suas as seguintes palavras: “não há rei nem senhor na terra que tenha poder, além de seu domínio, de estabelecer dízimo de seus súditos sem outorga e consentimento daqueles que devem pagar, senão pela tirania e violência”. Ensina Paul Leroy-Beaulieu que tal máxima condensava uma incontestável verdade, violada na prática, mas inatacável teoricamente.

O mesmo eminente financista francês Paul Leroy-Beaulieu conta que, em 1787, na solenidade de fala do trono, o primeiro presidente do parlamento de Paris dirigiu a Luiz XVI as seguintes palavras: “o princípio constitucional da monarquia francesa é que as imposições sejam consentidas por aquêles que as devem suportar. Não está, Sire, no coração de um benfazejo rei alterar êste princípio que se prende às leis primitivas de vosso Estado, àquelas que asseguram a autoridade e garantem a obediência. Se vosso Parlamento acreditou, depois de muitos anos, poder assegurar a Vossa Majestade a obediência dos povos em

matéria de impostos, é que êle freqüentemente consultou mais seu zêlo que seu poder”.

Continua esclarecendo Paul Leroy-Beaulieu que a revolução francesa não se poderia contentar em render a essa máxima salutar uma homenagem puramente teórica: o artigo 14 da Declaração dos Direitos está assim redigido: “Todos os cidadãos têm direito de verificar, pessoalmente ou por seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de a consentir livremente, de acompanhar a sua aplicação e de determinar a quota, os fundos, a cobrança e a duração”.

Na Alemanha, o aparecimento do orçamento assinalou-se em meados do Século XIX, quando alguns Estados outorgaram às Assembléias representativas o exame dos gastos e a aprovação dos impostos. A independência dos Estados Unidos da América foi consequência mediata da prerrogativa do povo ao direito orçamentário George Washington pregava que a revolução americana não significava apenas o repúdio armado à cobrança de um miserável tributo sôbre o chá, mas acima de tudo a defesa do direito do povo de votar seus próprios impostos.

Na grande nação norte-americana, o primeiro sinal de orçamento foi dado por Hamilton, pouco depois da Independência, procurando adaptar o regime vigorante na Inglaterra, atribuindo ao Secretário do Tesouro Americano as funções de caráter orçamentário exercidas pelo “Chancellor of the Exchequer”.

Nos demais países, a história do orçamento constituiu, em linhas gerais, ou uma repetição do que ocorreu na Inglaterra e na França ou uma adaptação das leis e dos regimes financeiros dos dois referidos países.

Leopoldo Lascarro sintetiza a origem do orçamento com as seguintes palavras: “quando o povo conquistou o direito de escolher e taxar os impostos com que podia gravar-se sua economia e o de determinar a quantia, o objeto e a natureza dos gastos públicos, a noção do orçamento surgiu como um imperativo de ordem e como uma garantia do respeito à sua vontade e a seus direitos”.

A origem do orçamento está estritamente vinculada ao desenvolvimento do govêrno representativo. Êste resulta evidente de um breve exame do crescimento do govêrno parlamentar, particularmente na Inglaterra e na França. Sob tal tipo de govêrno, o orçamento há sido e continua sendo o meio de exercer certo grau de contrôle popular sôbre a bôlsa pública.

2. Muitos foram os eminentes estudiosos que, em tempos passados, se preocuparam com a questão orçamentária e lhe dedicaram grande desvêlo. Seus conceitos sôbre o orçamento, pelo que de comum possuíam na sua essência, gruparam-nos em uma escola, que se pode

chamar de clássica. Tal escola, em que predominaram os franceses, embora congregando a quase totalidade dos especialistas de antanho, veio até nossos dias, prestigiosa como sempre, recebendo, a cada passo, novos adéptos que lhe engrossavam a caudal.

Amaro Cavalcanti viu no orçamento o ato em que são previstas e autorizadas a receita e a despesa públicas, para um período determinado René Stourm entendeu-o como um ato que contém a aprovação prévia das receitas e das despesas públicas. Gaston Jéze definiu o orçamento como o ato de administração geral, pelo qual são realizadas e autorizadas, previamente e para um período determinado, as receitas e as despesas anuais do Estado. Dubois de L'etang considerou que o orçamento é um ato que tem por objeto fixar as somas que os indivíduos têm de pôr em comum para as despesas de utilidade geral e regular soberamente o emprêgo que devem ter êsses recursos; enquanto que o Código Francês de Contabilidade Pública dizia que o orçamento é o ato pelo qual são previstas e autorizadas as receitas e as despesas anuais do Estado.

Francesco Nitti o tinha na conta do livro documentado das receitas previstas e das despesas acreditadas pelo Estado ou pelos agrupamentos administrativos; o ato que continha a aprovação preventiva das receitas e das despesas públicas. Para Dídimo Agapito da Veiga o orçamento era o balanço prévio dos elementos ativos e passivos da gestão financeira, formando em forma de lei, ao passo que Paul Boiteau o definia como o conjunto das despesas feitas ou por fazer, segundo os casos ocorrentes com os serviços de que o Estado é encarregado pelas leis e em virtude de nosso gênero de civilização, e das receitas e dos recursos, que êle deve realizar, ou que realizou, para acudir a êsses serviços.

O incontestável mestre Henry Laufenburger conceitua orçamento como sendo “um ato de previsão das despesas e das receitas do Estado”.

Paul Leroy-Beaulieu declarou que o orçamento é, em primeiro lugar, um estudo de previsão das receitas e despesas, durante um período determinado; um quadro avaliativo e comparativo das receitas a realizar, das despesas a efetuar; é, em segundo lugar, uma autorização ou uma injunção dos poderes competentes, para fazer essas despesas e recolher essas receitas — autorização que só deve ser modificada em casos especiais. Orçamento é o ato que ordinariamente autoriza o levantamento de meios (impostos e empréstimos), necessários ao custeio dos serviços públicos e fixa as somas aplicáveis a tais serviços; assim o entendeu a Comissão nomeada, em 1887, pelo Conselheiro Belisário de Souza, da qual foi relator o Barão do Rosário.

Tristão Avelaneda julgou o orçamento um ato de soberania, emanado de autoridade competente, que ordena os gastos públicos e avalia

os rendimentos para um período determinado de tempo; José Ferry o conceituou como o cálculo legal do que deverá gastar o govêrno no ano seguinte e dos recursos que poderá ter à sua disposição para tal fim; Castro Carreira, o considerou como a lei que cria a receita e distribui a despesa, e Agenor de Roure, o definiu como a lei que orça a receita e fixa a despesa anualmente, nos países de regime representativo.

Frederico Hermann Junior, classificou-o como um prospecto em que, de um lado, figura a receita calculada para um determinado período, chamado exercício financeiro, e, de outro, a fixação da despesa pública, considerada necessária para a segurança social.

No conceito de Arízio de Viana, o orçamento é um programa de previsão para determinado período, de todos os recursos que o Estado é autorizado a arrecadar e de fixação das quantias que, em igual período, êle pode normalmente dispendir com a execução de seus serviços. Manuel Marques de Oliveira o conceituou como o cálculo prévio de proventos e gastos a realizar em um determinado período de tempo, denominado exercício.

Posteriormente, uma nova concepção orçamentária surgiu, emprestando ao orçamento uma função bem mais importante, investindo-o de missão que até então não lhe haviam cometido. Tal se traduz em se considerar o orçamento como um plano governamental expresso em termos de dinheiro.

A respeito, são do Auditor Jurandir Coelho, êstes conceitos: “Alargou-se o campo da ação governamental e, com o crescimento das funções estatais, o orçamento que até então era tido e havido como simples balanço adquiriu um colorido maior, nôvo, diferente — que iria alcançar de perto a ação estatal: educação, saúde, agricultura, trabalho, obras públicas, assistência social, desenvolvimento das atividades privadas. A evidência e o alcance desses gastos exigiam um emprêgo mais cuidadoso, mais conveniente para o dinheiro público, mediante meticoloso planejamento da despesa. O orçamento passou então a ser considerado como plano de trabalho, expresso em termos de dinheiro, num trabalho, todo êle, de adequação de meios para que o Estado pudesse alcançar a seus fins”.

A mensagem de Franklin D. Roosevelt, Presidente dos Estados Unidos da América, por ocasião da apresentação do orçamento daquele país para o exercício de 1940-41, definiu o orçamento do Govêrno daquela República como sendo “um ato que reflete em termos de dinheiro o que o Govêrno faz pelo povo e o que o povo contribui para o Govêrno”.

Um dos maiores tratadistas norte-americanos sôbre a matéria, Harvey Walker, declarou que “o orçamento deve ser mais que um simples quadro de frios algarismos que estabelecem as propostas de des-

pesas para um dado período fiscal. Deve, mesmo, ser mais que um plano de tais despesas equilibrado com um projeto viável de arrecadação de dinheiro para cobri-las. A verdadeira concepção do orçamento é como um plano de trabalho para o governo, expresso em termos do dinheiro que deve ser obtido e gasto para ter-se o trabalho feito. O plano de trabalho é básico; o financeiro, secundário. A falta de compreensão desse fato tem criado muita confusão e malentendido entre os administradores, os legisladores e o público”.

Jacobsen e Lipman ratificaram tal conceito, afirmando que o orçamento é “um programa financeiro detalhado, elaborado antes do ano fiscal a que se aplica, arrolando discriminadamente tôdas as despesas e receitas previstas numa demonstração contábil equilibrada”. O orçamento, tomado em seu conjunto, é um verdadeiro programa de administração para o exercício futuro, de acôrdo com o pensamento de Carré de Malberg. O antigo Presidente Willian Howard Taft, depondo diante de seleta Comissão de Orçamento, considerou-o como a prospecção dos negócios do Governo por um ano. O tratadista norte-americano Alfred G. Buehler expressou seu conceito, dizendo que a idéia essencial do orçamento é o planejamento prévio das atividades governamentais e o contrôle dessas atividades na base de um predeterminado programa, pelo uso de contabilidade e auditoria. Como um plano de trabalho, também o considerou Robert A. Walker.

Esta nova conceituação do orçamento, em que a predominância é do aspecto de programação, sacudiu os pilares sustentadores das antigas concepções, meramente estimativas de receitas possíveis e gastos autorizados dentro dos parâmetros do teto máximo, e fêz ruir por terra, por superada e não consentânea com as novas exigências de administração planejada, a Escola Clássica.

Surgiu assim, a Escola Moderna, reunindo no templo da pregação do orçamento como programação os cultores de tal pensamento, que são, em última análise, os estudiosos mais atualizados, os administradores mais esclarecidos e os técnicos mais evoluídos e mais compenetrados da noção de que o orçamento jamais deve ser um documento que se elabora para dar atendimento a uma exigência legal ou para exibição de pruridos de pretensa e falsa organização, mas, um instrumento de valia sem par no equacionamento dos grandes problemas que afligem os Governos e na esquematização e programação de sua solução.

Desviou-se o eixo em tórno do qual gravitava a sistemática da elaboração do documento orçamentário do plano dos órgãos ministeriais e afins, meramente orgânico, para o plano dos problemas a se enfrentarem e dos programas para tal fim, nitidamente programático. Surgida nos Estados Unidos da América e introduzida com absoluto êxito na Administração Pública, a nova concepção orçamentária recebeu o nome de *performance-budget* ou de orçamento-programa.

Aceito, adotado, ou em processo de adoção pelos países mais evoluídos, o orçamento-programa se faz mais necessário, tem sua adoção mais reclamada pelos países subdesenvolvidos, pela imprescindibilidade da adoção por estes de vastos, custosos e permanentes programas, ditados principalmente pelo inquietante e preocupante problema do desenvolvimento econômico.

Aquêles países que ainda resistem à utilização do orçamento-programa jazem marginalizados nas reuniões técnicas internacionais e nas organizações econômicas supranacionais, onde se fala a linguagem emanada dos números arrolados consoante classificações do nôvo modelo orçamentário.

Na nova Escola, o orçamento deixou de apresentar aquêle aspecto mecânico-contabilístico, para se transformar no método onde, conforme o definem as Nações Unidas, dedica-se particular atenção às coisas que o Governo executa e não às que adquire.

Para o economista Roberto José de Andrade, o orçamento por programa passou a ser o instrumento que permite determinar, com a maior precisão, o que os Governos devem realizar em função de objetivos e metas de um Plano Geral, traduzindo decisões de efetiva participação governamental, ao se tornar um instrumento operativo e executivo de curto prazo.

Apresenta êle a especificação pormenorizada dos custos, das carências de financiamento e dos resultados que se espera alcançar, em projetos e programas que fixam, por regiões e setores, os grandes objetivos e metas.

No dizer do financista norte-americano Gerhard Colm, “tôdas as transações das finanças públicas, têm lugar no meio de fatores econômicos e têm repercussões econômicas”. O orçamento público deve, assim, assentar-se sôbre sua conceituação econômica e ser, também, precioso instrumento de política fiscal.

O orçamento-programa não nega ao documento orçamentário sua histórica e tradicional função de instrumento político; sobrepõe a ela, contudo, sua função de instrumento de política econômica, que permite o contrôle pelo Governo da economia do país. Como decorrência, o clássico princípio da anuidade está cedendo terreno em sua rigidez, em face da adoção dos programas e orçamentos plurianuais.

A adoção do orçamento-programa forçou o orçamento público a abandonar a concepção de ilusionismo em que se encasulava, para se transformar em uma peça, — das mais relevantes, por sinal — do grande orçamento que compreende todo o campo econômico do país.

O emérito professor Eugênio Gudín, já teve oportunidade, não apenas de evidenciar o fato da adoção por diversos países, paralelamente

te ao orçamento aduaneiro, de um orçamento de empreendimentos, compreendendo, na busca do equilíbrio orçamentário, não o período de um ano, mas um ciclo, como também de realçar que o orçamento estatal se transformava em parte do orçamento nacional, em que se prevê o que a nação pode e deve produzir, consumir e investir.

É o conceito econômico a presidir a elaboração orçamentária e a realçar a produção, o consumo e a poupança a ser investida, para a promoção do desenvolvimento econômico.

O Ministro e professor Aliomar Baleeiro nos brinda com estas palavras: “acredita-se encerrado o tempo das finanças “neutras” às quais sucedem as finanças “ativas”, como alavancas do comando da conjuntura”.

O Auditor Ewald Sizenando Pinheiro, exaltando este aspecto, nos leciona: “êsse comportamento ativo e atenuante do Estado dos nossos dias, em contraste com a atitude dúbia, silenciosa ou indiferente de outrora em face dos mesmos problemas, vai encontrar raízes fundas e vigorosas nas transformações de estrutura que atingiram o Direito Constitucional hodierno”.

3. Qualquer que seja a escola a que se filiem os estudiosos, uma verdade aparece evidente, esposada por todos e por todos de bom grado proclamada: a da fundamental importância do orçamento nos dias hodiernos. Hoje mais requestado do que ontem, o orçamento será, no futuro, ainda mais necessário.

Esta assertiva, A. E. Buck a faz, com as palavras que se seguem: “porém não há dúvida de que o orçamento seguirá sendo, sem embargo, um rasgo essencial de tôdas as formas de Governo, tanto antigas, como modernas, embora talvez consideravelmente modificado, para adaptar-se às idéias políticas e ajustar-se à estrutura do Governo ao qual possa ser aplicado. Em verdade, o orçamento está destinado a resultar ainda mais necessário aos Governos do futuro do que aos do presente. Dificilmente imaginariamos um amplo sistema de economia dirigida para qualquer governo que não tenha como fundamento o orçamento. Considerado sob tal ponto de vista, o orçamento chega a ser o instrumento indispensável do administrador do Estado, seja este primeiro ministro, presidente, ditador ou comissário.”

A existência do orçamento é vital, já como instrumento de controle, já como instrumento de planejamento, nas variadas formas de ação do Estado e de sistema político-administrativo.

A justiça e a paz social, além da própria organização estatal, dependem em muito do orçamento. Sendo o Estado a ordem jurídica que mantém a estrutura social e dependendo da organização econômico-financeira, avulta o papel do orçamento, que é a base da referida organização econômico-financeira.

Bauchard ressalta que, na França, o orçamento é a base da vida política e administrativa, e que, sem orçamento, não há vida administrativa possível.

Truísmo seria, pois, realçar a imprescindível missão confiada ao orçamento nas administrações financeiras, mormente das entidades públicas. Hodiernamente, o papel que lhe está reservado é da mais alta relevância, como eixo à volta do qual gravitam tôdas as administrações e como centro de onde emanam tôdas as ordenações de caráter financeiro.

Frederico Hermann Júnior considera o problema orçamentário de uma complexidade sem par, visto que tôda a vida da nação, nas suas grandezas e nas suas misérias, se reflete no orçamento público. Willoughby viu no orçamento uma concepção moderna de instrumento central da direção financeira; enquanto que Jens P. Jensen evidencia a importância do orçamento hoje em dia, como base garantidora dos sucessos dos governos.

O imortal René Stourm, com sua notória proficiência, já lecionava: “Quando um país não tem mais orçamento, nem contabilidade, quando ignora o montante das receitas, das despesas e dos deficits, quando não sabe mais para onde vai o dinheiro, nem de onde procede — sobreveio a ruína.”

A sua imprescindibilidade é, assim, evidente. Grandes tratadistas testemunharam que não pode haver organização governamental sem que suas bases repousem no orçamento.

As administrações privadas têm resistido à aceitação de tão importante quão útil instrumento de contrôle e de orientação; embora as mais importantes, as de grande vulto, já o venham utilizando em longa escala, como prova de sábia orientação administrativa e como demonstração insofismável do reconhecimento de suas elevadas finalidades. Nas administrações públicas, porém, mais se evidencia a sua imprescindibilidade; convicção que impera de longa data e que se comprova pela própria história do orçamento. O seu aparecimento se deveu a um imperativo; a sua imprescindibilidade se impôs pela sua capital função como elemento de valia sem par para o contrôle das administrações.

O orçamento é a peça central do sistema de administração financeira, evoluindo com as instituições políticas e a extensão da ação do Estado. Variam as disposições legais regulamentadoras das normas orçamentárias no tempo e no espaço; afirmam sempre, todavia, o elevado conceito em que hodiernamente é tido o orçamento. Cabe, assim, aos governos ciosos de seus ofícios e sequiosos de eficiência e perfeição, darem-lhe a melhor atenção e lhe dedicarem grande parte de seus esforços.

O orçamento é, hoje em dia, na administração pública — principalmente pelas características que lhe outorgou sua nova concepção de orçamento-programa — a peça central do sistema de administração financeira e a base da política econômica, como coordenador e determinante do comportamento estatal.

4. No Brasil, consoante informa Alberto Biolchini, a primeira lei de orçamento data de 14 de novembro de 1827. Agenor de Roure chamou a atenção para o fato de que, em nosso país, após 8 anos da proclamação da independência e 6 anos de jurada a Constituição, o Império ainda não conseguira ter orçamentos, regendo-se pelas leis coloniais, gerando abusos que chegavam à imoralidade. A Legislatura de 1830-1834 deu, afinal, ao Brasil, o primeiro orçamento regularmente decretado pelo poder competente, para o exercício de 1831-1832.

O próprio citado autor evidencia, contudo, que, de 1822 a 1829, o Brasil não teve orçamentos gerais; mas que a primeira legislatura, de 1826 a 1829, votou orçamentos apenas para a Corte e a Província do Rio de Janeiro. O exercício financeiro de 1830-1831, apesar de uma convocação extraordinária da Assembléia Legislativa, especialmente destinada a estudar o “estado miserável do Tesouro”, também não teve orçamento geral “abrangendo todo o Império”, esclarece Augusto Tavares de Lyra.

O Código de Contabilidade da União estabeleceu normas sobre a elaboração do documento orçamentário, incorporando em seu texto de disciplinamento, a importante peça da administração pública.

Realce lhe deu — forçoso é confessar — o Departamento Administrativo do Serviço Público que, abandonando os critérios passivos e meramente enunciativos de dados colhidos na escrituração, enveredou por novas sendas, estimando as receitas e fixando as despesas à base de projeções estatísticas das curvas representativas de cada item da receita e de despesa, aplicando a correção determinada pelo impacto das influências fenomenológicas, então e em cada um, ocorrentes.

Empolgou o Departamento Administrativo do Serviço Público, além das funções próprias e definidoras da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos da América, as do Departamento do Orçamento daquele país. Pecou, todavia, quando deu ênfase, tão somente, à elaboração orçamentária, relegando ao esquecimento a verdade de que o campo orçamentário compreende três fases totalmente interdependentes e de que nenhum instrumento orçamentário pode ser perfeito se, em sua elaboração, não se levarem em consideração as exigências para sua execução e seu controle.

A recente Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, determinando, em seu art. 2.º, que a Lei do Orçamento

conterá a discriminação da receita e despesa, de forma que se evidenciem a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anuidade.

Foi, não há como negar, um grande passo na luta pelo aperfeiçoamento da matéria orçamentária, que ganhou novo alento e nova vitória na adoção do orçamento-programa. A Constituição Brasileira de 1967 e o Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro do corrente ano, consagraram definitivamente, não só a adoção do orçamento-programa, como a dos orçamentos plurianuais.

5. Criado o Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, colocou esse na ordem do dia, como dos mais prementes a reclamar solução pronta e eficaz, o problema da instituição e implantação do orçamento-programa, já que difícil se tornava o comparecimento do Brasil às reuniões de alta cúpula do campo econômico-financeiro internacional, pela inexistência em nosso país, em normal funcionamento, da nova concepção orçamentária. Hoje o orçamento-programa é um fato, uma realidade no Brasil.

Sendo o planejamento a mais valiosa das técnicas de governo, e encontrando-se nosso país no rol dos não desenvolvidos, dos em fase de pleno desenvolvimento, o estabelecimento do orçamento-programa era um reclamo evidente no levantamento dos elementos que o Governo deveria relacionar para vencer a diferença de 70 anos que media entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos.

Levando em conta os ensinamentos de Keynes a respeito da importância funcional das finanças públicas, do caráter compensatório das receitas e das despesas do Governo para minorar as flutuações da conjuntura econômica, da despesa estatal como parte integrante dos bens e serviços e do efeito multiplicador e acelerador dos investimentos públicos, aquele Ministério concebeu, implantou e institucionalizou o orçamento-programa de nosso país.

O ano orçamentário de 1966 caracterizou-se por uma mudança radical. Ao lado do orçamento administrativo, que, na forma usual, enviou-se ao Congresso, foi apresentado o Orçamento-Programa do Governo Federal.

O orçamento-programa definiu-se por uma total distribuição de verbas atribuídas aos Ministérios e órgãos pelos programas, subprogramas (especificação dos programas) e projetos. Tanto as despesas de custeio, quanto as de investimento, foram apropriadas a todos os elementos programáticos. Dêsse modo, foi possível ao Poder Executivo avaliar a qualidade dos recursos distribuídos e fazer com que o Orçamento representasse a parte do programa de ação sob sua responsabilidade.

Qualquer programa do Governo deverá incluir para cada exercício, segundo o estabelecido:

- a programação dos investimentos a serem executados pela União, diretamente ou pelas autarquias e empresas de economia mista;
- a origem dos recursos que irão financiar o programa de ação governamental;
- a harmonização entre os programas físicos a serem executados no período e as metas setoriais definidas a médio e longo prazos;
- o orçamento do Governo e sua programação de caixa;
- o programa de operações das autoridades monetárias;
- a indicação dos setores nos quais os investimentos privados serão prioritariamente amparados pelo Governo Federal; e
- os instrumentos de ação indireta do Governo sobre o Setor Privado, compreendendo, entre outras, a política tributária, creditícia e cambial.

A implantação do orçamento-programa, como bem se disse, não consiste somente na elaboração do documento orçamentário, mas, principalmente, na criação progressiva de uma estrutura capaz de programá-lo anualmente, em função das metas estabelecidas, e de executá-lo, conforme o programa traçado.

Ao lado do orçamento-programa, o Ministério mencionado condensou o vasto esquema que elaborou do Plano de Ação Econômica do Governo — P A E G e, recentemente, concebeu e elaborou o Plano Decenal. Armas de que o Governo se supre para enfrentar a luta contra o Leviatã do subdesenvolvimento!

Em 1966 e 1967, fecunda foi a ação do Governo no campo do orçamento-programa, que, agora já se apresenta como um fato, com estruturação, funcionamento e controle adequados. E a Constituição Brasileira de 1967 incorporou o assunto, dispondo em seu texto sobre a matéria, a qual foi também disciplinada pelo Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro deste ano.

Consoante os fundamentos da Escola Clássica, vigorante até há pouco, o orçamento era uma diretiva da Administração Financeira. Os postulados, contudo, da nova técnica orçamentária, consubstanciados na Escola Moderna, atribuem-lhe o caráter de condicionante dessa Administração Financeira.