



revista

DADOS TÉCNICOS

Projeto e diagramação:

Guima

Capa:

Guima e Simone

Composição do texto:

Helvetica, corpos 10/10, 8/10 e 6
em máquina Linotipo

Composição de títulos:

Grotesca corpo 16

Reprodução de clichês:

Gravo-Matic

Tintas:

Supercor, Capa Ouro Rico n.º 951 e Sépia n.º 876.
Texto, preto n.º 000

Papel do texto:

Offset Chambril linha d'água, branco, nacional, 75 Gr.
fabricado pela Champion

Papel da capa:

Offset Chambril linha d'água, branco, nacional, 150 Gr.
fabricado pela Champion

Encadernação:

Brochura

Impresso em Brasília — D.F. — Brasil
Serviços Gráficos da Fundação Visconde de Cabo Frio

Tiragem:

8.000 exemplares.

A REVISTA ABOP é uma publicação quadrimestral da Associação Brasileira de Orçamento Público.

Conselho Diretor/ABOP

Presidente — **Antonio Alves de Oliveira Neto**

Vice-Presidente — **Nelson Machado Fagundes**

Conselheiro — **Milton Beno Asmann**

Diretor de Pesquisa — **João Rodrigues Gabriel de Almeida**

Diretor de Cooperação Técnica — **Antonio Tuccílio**

Auditor — **Dorivaldo José Coimbra**

Secretário-Executivo — **José Paulo Mendes de Oliveira Castro**

Diretor de Documentação e Publicação — **Délcio Carlos Bastos Nogueira**

Revista ABOP

Coordenador de Edição — **Aguinaldo Elias Guimarães Jr.**

Redação — SCS — Edifício Palácio do Comércio, salas 801 /6

Brasília — DF — Cx. Postal 040162 — lei.: 24-2613

Os artigos assinados exprimem as opiniões dos respectivos autores e não necessariamente as da Associação Brasileira de Orçamento Público.

As matérias da Revista podem ser livremente transcritas, observada, porém, a ética autoral que determina a indicação precisa da fonte.

REVISTA ABOP
Volume 1, n.º 2
Setembro/Dezembro 1975

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
METODOLOGIA DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	5
por Tildo Noelmo Tombini	
O CONTROLE EXTERNO	29
por Rubem de Oliveira Lima	
INTEGRAÇÃO TÉCNICA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NACIONAL	57
por Marcon Barbosa Isolan	
PLANEJAMENTO OPERACIONAL ANUAL E O ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO.....	71
por Antonio Augusto Oliveira Amado	
EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	115
por Fabiano Garcia CÔre	

APRESENTAÇÃO

Visando a dar continuidade ao intercâmbio de idéias e experiências no campo de estudos e pesquisas do conhecimento técnico, na prática de uma melhor racionalização da Administração Orçamentária e Financeira, a Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP) vem, neste 2º número de sua Revista, assinalar o pensamento de especialistas na matéria que dimensionando-a e, naturalmente, estabelecendo-lhe os contornos, procuram analisá-la em busca de um debate objetivando o aprimoramento do sistema.

“A Metodologia de Programação Orçamentária”, do Chefe da Assessoria da Diretoria de Programação INOR/IPEA, Sr. Tudo Noelmo Tombini e “A Integração Técnica do Processo Orçamentário Nacional”, do Consultor Técnico de diversos municípios brasileiros, Sr. Marconi Barbosa Isolan, constituíram Temas dos Grupos 1 e III, do II Seminário Nacional Sobre Orçamento Público. Tratando-se de matérias que despertaram grandes debates naquele encontro, nos diversos níveis de Governo, achamos da maior oportunidade sua transcrição neste numero.

Enriquecendo ainda mais esta nossa segunda apresentação, incluímos os trabalhos apresentados, também no II SENOP, pelos conferencistas Srs. Antonio Augusto Oliveira Amado, Diretor de Programação do INOR/IPEA, Rubem de Oliveira Lima, Inspetor-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União e Fabiano Garcia Core, da Diretoria de Orçamento do INOR/IPEA.

Estamos certos de que procedendo dentro dessa diretriz, alcançaremos os objetivos estatutários da ABOP, propiciando a melhoria das técnicas orçamentárias no Setor Público e promovendo a integração entre o processo orçamentário e o sistema de planejamento, através de seu órgão de comunicação que é a Revista ABOP.

DÉLCIO CARLOS BASTOS NOGUEIRA
Diretor de Documentação e Publicação ABOP

METODOLOGIA DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Tildo Noelmo Tombini
Chefe da Assessoria da Diretoria
de Programação INOR/IPEA

O economista TILDO NOELMO TOMBINI foi **expert** da O.N.U. no período 1962-1971, tendo atuado como assessor no Paraguai 62/64; nos países integrantes da Secretaria de Integração Centro americana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua) 1965/68; e Chile 1968/71, tendo atuado junto ao Ministério da Fazenda, e Secretaria de Planificação, no Campo Orçamentário e do Planejamento.

De 1972 a 1975 atuou em Consultoria, no Rio Grande do Sul, e de setembro de 1975 em diante, Chefe de Assessoria da Diretoria de Programação do INOR.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho constitui uma abordagem à técnica da programação orçamentária restrita apenas a alguns aspectos do assunto, como são: o enlace Plano-Orçamento; a programação orçamentária global-fiscal e setorial; a determinação dos objetivos e correspondentes metas; a elaboração dos planos de trabalho específico e a programação dos recursos e do financiamento.

Não pretende exaurir o tema, se destina simplesmente a servir de marco de referência para o desenvolvimento dos Estudos do Grupo de Trabalho encarregado de trazer o assunto Programação Orçamentária. Nas contribuições dos técnicos que integram referido Grupo de Trabalho repousam as esperanças de que resulte uma qualificação metodológica que permita o completo exercício da programação orçamentária, num processo de aprofundação substantivo do sofisticado modelo estrutural do orçamento brasileiro.

O ENLACE PLANO-ORÇAMENTO

A existência de um plano de desenvolvimento, ainda que não imprescindível à programação orçamentária, dá completa vigência aos princípios do Orçamento-Programa. Nesse caso, o aspecto crucial do planejamento orçamentário é o que diz respeito à vinculação entre o Plano de Desenvolvimento, que geralmente é de médio ou longo prazo, com o Orçamento Anual do Setor Público.

A dificuldade maior estriba em que os planos são, em sua maioria, de caráter orientador, e neles são estabelecidos objetivos e metas muito gerais, referindo-se a toda a economia, o que faz com que a identificação da ação pública necessária, ou a determinação da responsabilidade do governo para a consecução dos objetivos gerais, não seja fácil.

Acrescente-se, a essas dificuldades, o fato de que **as ações do governo** nem sempre representam **preocupação orçamentária** — **stritu sensu** —, senão que podem dizer respeito ao uso e manejo do instrumental de política econômica ou fiscal, resultando que, no momento da formulação de objetivos e metas para os programas orçamentários, a tarefa pode ver-se complicada para proceder à separação do que seja ação direta, a ser realizada pelo próprio governo, da indireta, constituída por medidas de política, sem expressão orçamentária, cujos resultados far-se-ão sentir no setor privado.

Outra dificuldade que pode existir para a completa integração plano-orçamento diz respeito à incompatibilidade entre a estrutura do Plano e a do Orçamento, se bem que, desde o ponto de vista setorial, pode-se encontrar certa identificação que facilita a solução do problema.

Não obstante as considerações anteriores, a confrontação entre as políticas e objetivos, expressados no Plano de Desenvolvimento e a constelação de funções orçamentárias constitui um primeiro passo para o tratamento do problema.

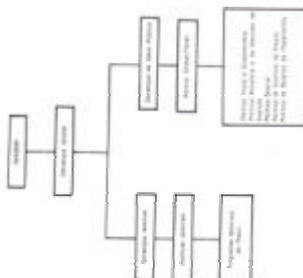
O PLANO DE DESENVOLVIMENTO

O Plano de Desenvolvimento, geralmente, está concebido e função de uma estratégia geral encaminhada a tornar realidade uma imagem para o País. Essa imagem, fixada pelos órgãos políticos, deve constituir uma síntese das aspirações gerais da nacionalidade numa determinada época.

Ponto de partida para o enlace Plano-Orçamento, pois, será o conhecimento do conteúdo do Plano e seus postulados, num procedimento que

visa a identificar a ação pública que se faz necessária para o alcance dos objetivos nele estabelecidos e a compatibilização da ação de curto prazo com a de médio e longo prazos.

O procedimento em forma esquemática deveria ser o seguinte:



Conforme o esquema anterior ter-se-ia o marco de referência estabelecido pelo Plano e, em conseqüência, o direcionamento da ação de curto prazo, principalmente a orçamentária, poderia ser procedido observando a coerência necessária com objetivo de mais longo alcance.

Entretanto, dado o caráter orientador dos planos, a identidade entre os objetivos de longo prazo e a ação anual não emerge como instrumental de trabalho dos próprios planos, senão que, a partir de suas orientações, os programadores deverão atuar conforme um processo muito mais específico de definições, quantificações e combinação de recursos que resulte compatível, nos seus aspectos globais, com a capacidade real e financeira da organização que deve realizar a ação.

4. A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Desse modo, dando seguimento ao processo de enlace, uma vez conhecido o marco orientador do Plano, o trabalho de planejamento orçamentário se desenvolve em duas frentes: a real e a financeira. A área real do planejamento é abordada segundo um enfoque setorial e a financeira de acordo a uma perspectiva global-fiscal, e, ambas, obedecem à divisão clássica do processo de planejamento: Diagnóstico, Prognóstico e Programação.

4.1 A área Real

A atividade de planejamento orçamentário, na área real, trata basicamente de dimensionar os problemas e os recursos, e formular, a partir de uma solução técnica e uma opção política, os objetivos e metas a serem alcançados no curto prazo.

4.1 .1 Conhecimento da Realidade

O conhecimento da realidade, desde o ponto de vista setorial, implica, por um lado, na identificação das necessidades com que se defronta uma comunidade, relativamente aos aspectos que dizem respeito a área de ação setorial e a forma e tamanho da ação pública requerida para satisfazê-las; por outro lado, diz respeito à identificação dos recursos existentes, dedicados à produção ou prestação de serviços na área de ação, dimensionando sua capacidade.

4.1 . 1 . 1 Identificação de Necessidades

Desse modo, o conhecimento da realidade requer uma interpretação técnica do estágio atual em que se encontra o setor, concluindo pela determinação do nível atual de satisfação de necessidades, pelo dimensionamento dos “deficits” e pela definição dos padrões técnicos requerido.

Frente a conjuntura setorial há que, no processo, buscar uma definição política sobre o grau do futuro atendimento das necessidades setoriais. A definição de política deve ser tratada sob dois pontos de vista: o primeiro, diz respeito à orientação que emerge do Plano, a qual indica prioridades gerais relativas aos campos de ação; o segundo ponto de vista refere-se à definição de política que é procedida ao nível mais alto do próprio setor e que, geralmente, está destinada a orientar diretamente a ação. Obviamente a política específica de ação deverá ser compatível com a definida no Plano.

Procedida a definição de política, essa deverá conter decisão sobre o grau de satisfação aceitável que deve ser cumprido, estabelecendo, em alguns campos, o comportamento do setor público em relação à cobertura dos “deficits”, ou aumento do nível de bem-estar ou, ainda, de desempenho da economia, o que será refletido num “Produto” da ação pública, representado tanto pelo aumento da prestação de serviços como pelo aumento da capacidade instalada para a produção, ou das economias externas.

A importância desse “Produto” tanto em sua quantidade como em qualidade estará condicionada, na esfera real, a um processo produtivo cuja combinação de fatores da produção depende da existência — ou da capacidade de mobilização — de recursos reais.

4.1 . 1 .2 Identificação dos Recursos

A identificação dos recursos, como aspecto do planejamento, na área real, se refere ao dimensionamento da capacidade instalada para produção do setor, não em termos globais da economia, senão no tocante aos recursos reais que o setor público dispõe para atender o desenvolvimento dos programas setoriais.

A disponibilidade de recursos reais, sejam Humanos, Materiais e Equipamentos ou Tecnologia, aliados a uma variável limitante, o Tempo, possibilitará uma determinada combinação de fatores, que pode resultar numa insuficiente produção final, tanto em que quantidade como em qualidade para atender às necessidades dimensionadas e, assim, obter a devida concordância, no lapso anual, com os objetivos de médio e longo prazos.

Neste caso, as alternativas serão: diminuir o ritmo da ação anual, com o que haverá postergação na realização dos objetivos pela diminuição das metas anuais; proceder a uma combinação de fatores mais eficiente, de modo a elevar a eficácia da ação ou aumentar os recursos reais dedicados ao setor, supondo-se um suficiente grau de mobilidade dos recursos.

4.2 A Área Financeira

A programação orçamentária, pela ótica financeira, tem como marco de referência inicial a definição de Política Fiscal e Orçamentária contida no Plano de Desenvolvimento e as definições relativas à política monetária e de mercado de capitais, à política salarial e de emprego, à de controle de preços e à de balanço de pagamentos, todas as quais constituem o instrumental da ação econômica.

As definições de política orçamentária e fiscal estão diretamente vinculadas à programação orçamentária e servirão de ponto de partida para definir a política de curto prazo da despesa e do financiamento públicos.

Geralmente, os modelos de crescimento, contidos nos planos, vinculam o comportamento das variáveis públicas, tanto o dispêndio como a receita, ao comportamento do Produto Interno Bruto. Desse modo, estabelecido um comportamento, em relação ao PIB, para a despesa e receita, e tendo em vista a taxa de crescimento do PIB, estabelecida como meta no Plano, ter-se-á o volume de dispêndio ou de receitas compatíveis com o Plano.

A política da despesa pública poderá significar: uma definição quanto ao ritmo de seu crescimento comparativamente ao crescimento do PIB; tratamento a ser dado às despesas correntes ou de capital; indicação das áreas ou setores preferenciais, aos quais serão destinados os recursos adicionais.

A política do financiamento definirá o comportamento das fontes tributárias em relação ao PIB, concluindo pelo aumento, diminuição ou estabilização da Carga Tributária; orientará relativamente ao tratamento das outras fontes de financiamento, principalmente do Crédito Interno ou Externo.

Desse modo, ao nível do órgão central de orçamento, será possível contar com um dimensionamento preliminar da oferta financeira e do volume global dos dispêndios públicos, compatível com as orientações da política de receita e despesa, contidas no Plano.

4.3 A Compatibilização Real-Financeira

O volume do produto anual da ação real do setor público, compatível com os objetivos do Plano, será realizado mediante uma determinada combinação de fatores produtivos. Resultará, dessa combinação, a necessidade de manejar grandes quantidades de recursos humanos, materiais, tecnológicos e outros que, aos preços de mercado, representarão uma demanda financeira que deve ser atendida pela capacidade de financiamento do setor público, seja mediante o uso das fontes ordinárias ou recorrendo ao endividamento.

De acordo ao dimensionamento da oferta financeira, procedido ao nível do órgão de Orçamento Central, pode-se, no primeiro passo de compatibilização, concluir pela viabilidade ou inviabilidade do modelo.

No caso de resultar inviável a programação realizada, o exercício das ações de compatibilização deverá ser procedida, tanto na esfera real como financeira, mediante um processo de aproximações sucessivas, no qual deve ser resguardada a coerência dos objetivos anuais com as orientações do plano, e não deve ser violentada a política fiscal, nos aspectos tributários e do crédito.

A programação da ação pública, na área real, diz respeito à prestação de serviços, ou ao aumento da capacidade instalada para a produção e à criação de economias externas. No primeiro caso, o impacto do volume programado recairá sobre a operação do sistema, refletindo-se sobre as despesas de funcionamento ou correntes; no segundo caso, os níveis programados significarão investimentos ou despesas de capital.

O financiamento das despesas correntes deve ser garantido pelas fontes correntes de receita e, seu volume, poderá estar limitado por uma política definida de aumento da poupança pública, a fim de elevar o esforço interno dirigido a financiar investimentos. Nesse caso, haveria uma limitação à expansão da despesa corrente, o que implicaria em um processo de ajuste e reconsideração da programação da operação do sistema.

O financiamento do aumento da capacidade instalada e da criação de economias externas (investimentos ou despesas de capital em geral) correrá por conta da capacidade do setor público de gerar excedentes e de sua capacidade de endividamento.

O processo antes descrito poderia representar-se esquematicamente, como à continuação:

5. METODOLOGIA

No presente ponto será abordada a metodologia para a programação orçamentária, envolvendo os aspectos da programação global-fiscal, da programação setorial e dos níveis de compatibilização orçamentária, na fase da formulação.

Algumas das postulações que a respeito do assunto se procedem, não necessariamente terão a mesma significação para o orçamento em geral, senão que — e que pode ser o caso da programação das despesas — se destinam a programas seletivos de áreas estratégicas, cuja prioridade foi estabelecida, previamente, na própria formulação do Plano. Mas terá significação também importante quando se tratar, por exemplo, da programação orçamentária de unidades administrativas, pois fará com que cada unidade formule um programa de trabalho dimensionado em função de sua capacidade operativa atual e das perspectivas de ampliação, constituindo-se, dito programa de trabalho, por estar formulado com base em um conjunto de elementos programáticos, em efetivo instrumental de gestão.

5.1 Aspecto Global-Fiscal

As unidades centrais de orçamento das áreas de governo compete promover e determinar um comportamento da despesa da administração que resulte compatível e coerente com os postulados do Plano.

Com essa finalidade, anteriormente à etapa de formulação orçamentária, deverá proceder-se no órgão central de orçamento a uma definição de tipo global-fiscal, indicando o volume de dispêndios, que for coerente com a meta macroeconômica de participação do PIB, estabelecida no Plano. O volume, assim determinado, constituirá um primeiro elemento de quantificação da demanda financeira e servirá para formular orientações às unidades — vista a oferta financeira —, sobre o limite da expansão do dispêndio.

No que diz respeito à oferta financeira, ou seja, aos recursos financeiros com que contará a administração, estes serão determinados em função das recomendações do Plano sobre o comportamento da Carga Tributária, política de endividamento e participação das fontes internas ou externas nos esforços do financiamento.

A coerência final do processo de programação estaria dada pela igualdade entre Demanda e Oferta Financeira, igualdade, essa, obtida preliminarmente no nível global-fiscal e que se constituirá em ponto de partida para o processo de formulação orçamentária, mas que posteriormente, durante o próprio processo, quando do recebimento das propostas de orçamento das unidades, deve estabelecer-se a igualdade final. Esta, estará determinada pela compatibilidade

entre as aspirações e as possibilidades, cujo exercício final corresponderá a aproximações sucessivas que não prejudiquem a coerência com os objetivos do Plano.

Este exercício, na prática, poderá significar: reduzir os dispêndios ou aumentar os recursos.

No primeiro caso, se estará frente a uma decisão que envolve uma avaliação do que representa, em termos de postergação temporal, para o alcance dos objetivos. Isto significará avaliar, em função de prioridades definidas, o menor custo da postergação; em última análise, proceder a escolha de setores ou programas prioritários, cuja enunciação geral está explicitada no Plano.

O aumento dos recursos será conseqüência de um processo mais específico de análise da viabilidade de aumentar a poupança em conta corrente, resguardada uma margem de segurança mínima, que permita a compatibilidade com os requerimentos da operação dos programas do governo. Haverá que decidir sobre os tipos de dispêndios correntes, menos prioritários, ou sobre o aumento da eficiência de unidades encarregadas de operar programas, significando que a mesmo nível de dispêndio obter-se-á mais produto.

Por outra parte, o aumento de recursos poderá ser conseqüência de ampliação das margens de endividamento, respeitados os limites ou a orientação fixada no Plano.

Definitivamente, o exercício da programação global-fiscal, a partir da existência de um Plano de Desenvolvimento, seria realizado mediante a contestação de algumas questões do seguinte tipo:

DOS DISPÊNDIOS

1. Quantidade da ação pública:

— o dispêndio público deve manter, crescer ou reduzir sua participação no Produto Interno Bruto?

— qual o crescimento estimado para o PIB, no Plano?

2. Qualidade da ação pública:

— o dispêndio público crescerá uniformemente, tanto no que se refere à operação, como à ampliação da capacidade instalada ou das economias externas?

— qual a orientação do Plano no referente aos dispêndios para a operação ou funcionamento?

— qual a política dos investimentos? Contempla o Plano alguma orientação relativa à concentração de recursos em projetos prioritários?

— inclui o Plano orientação sobre a aceleração do período de maturação de alguns projetos?

— existe alguma orientação política, explícita no Plano, sobre as transferências?

— o Plano indica alguma prioridade sobre a destinação dos recursos adicionais?

— qual a incidência de políticas relativas a: Emprego e Salários, Balanço de Pagamentos, Preços, Moeda sobre os níveis de dispêndio público?

DOS RECURSOS

— qual a limitação da carga tributária em relação ao PIB, segundo o Plano?

— qual a política, indicada pelo Plano, quanto a esforço interno ou externo?

— qual a orientação, com respeito à participação de fontes próprias ou de crédito, nos esforços do financiamento público?

— qual a orientação sobre as tarifas e preços da atividade econômica do Setor Público?

— qual a política tributária, expressa no Plano, sobre as fontes que contribuirão com maior parcela para o financiamento?

— qual a rigidez para o uso de recursos, tendo em vista a vinculação de receitas?

Respondidas as interrogações antes formuladas, estar-se-á frente a situações que guardam o seguinte relacionamento da ação pública com as equações globais macroeconômicas, simplificadas:

1. PIB + Importações Consumo + Investimentos + Exportações.

Financiamento Interno = Poupança das Empresas + Poupança das Pessoas + Poupança do Governo.

Como se deduz do relacionamento anterior, a poupança que está sendo abordada diz respeito a recursos para financiamento dos investimentos, estando, obviamente, descontados, em sua quantificação, os recursos destinados à operação do sistema.

A coerência macroeconômica no aspecto de financiamento estará determinada, pois, pela capacidade que terá o setor público de captar os recursos que permitam fazer frente a seus requerimentos para investimento, sem afetar a realização, de parte do setor privado, das suas metas de investimento, ambas previstas no Plano.

No financiamento global a poupança interna pode ser a variável crítica, pois as quantidades da poupança externa aplicáveis ao Plano dependerão, em grande medida, de decisões externas que, em última instância, dependem de considerações sobre a economia e conjuntura geral porque atravessa o País em determinado momento.

Mas, dos níveis de poupança conseguidos no exterior, seja mediante empréstimos ou entrada de capitais, e considerados os efeitos líquidos no sistema, ou seja, entradas menos saídas, ter-se-á o montante a ser aplicado, parte no Setor Privado e parte no Setor Público.

Daí que, da capacidade de gerar excedentes internos, poderá depender a compatibilidade geral do modelo de financiamento.

Isso posto, dado um volume necessário de poupança do governo, os esforços de compatibilização poderão significar a necessidade de uma elevação dos níveis da poupança governamental, em conta corrente, de modo que se maximize o residual "Receita Corrente — Despesa Corrente".

A maximização do residual anterior estará sujeita, como já se anotou anteriormente, às possibilidades de redução da despesa, ou de seu ritmo de crescimento, o qual deverá ser menor que o das receitas.

O crescimento das receitas dependerá de considerações sobre os elementos tributários, não tributários e recursos de outras fontes, principalmente da atividade econômica do Estado.

5. Vistas as orientações do Plano, sobre carga tributária, aumento da flexibilidade do sistema, problemas de preços e tarifas, poder-se-á quantificar o máximo de resposta do mecanismo de captação corrente, assim como a capacidade de endividamento interno, os quais, sem afetar os níveis da demanda privada, conforme o que define o Plano, permitam obter a igualdade: Investimento público = Financiamento público.

Para resumir, a compatibilização financeira estaria condicionada a:

- maximização da poupança em conta corrente do setor público;
- compatibilização entre as metas de financiamento público e privado;
- limites de endividamento interno e externo no setor público;
- volume dos investimentos e outras despesas de capital.

5.2 Programação Setorial

A programação setorial da ação pública tem como marco de referência as indicações do Plano relativas à prioridades, objetivos e metas, correspondentes a cada setor.

Assim sendo o primeiro passo metodológico da programação é o que se refere à identificação do papel do setor, no contexto do Plano. A seguir, deve-se proceder à determinação do papel do Setor Público contida na ação setorial total. Essa ação compreende manejo do instrumental de políticas, assim como a execução de programas.

As orientações do Plano, quanto aos setores, serão mais ou menos gerais, dependendo do tipo do planejamento realizado, mas, na maioria das vezes, estão expressas em termos de ênfase da política, relativa a cada setor.

Desse modo, dispondo-se da hierarquização dos setores em termos de prioritários e menos prioritários, vista a ação pública necessária, o passo seguinte é o da identificação da organização institucional-setorial-pública que será responsável pela ação, com o fim de determinar as funções, qualificação e capacidade operativa da organização, assim como o grau de complementaridade entre as várias instituições.

Procedidos o dimensionamento da capacidade operativa e a qualificação das instituições, ter-se-ão em mãos indicações precisas para equacionar os programas setoriais. Estes, entretanto, estão condicionados à fixação da política setorial de ação que é emitida pela instituição reitora do setor, geralmente um ministério ou uma secretaria de Estado.

Ainda quando a orientação geral de política setorial aparece no Plano, permanece, contudo, ampla margem de indefinições sobre prioridades e ênfases de programas, que devem ser decididas no âmbito do setor.

Para essas definições concorrerá o trabalho das equipes técnicas setoriais, mediante os procedimentos metodológicos do planejamento que incluem: o diagnóstico, o prognóstico e a programação propriamente dita.

Do dimensionamento das necessidades, frente à potencialidade de produção, resultarão as brechas a serem preenchidas, obedecidas as limitações que, sobre a participação setorial no total dos recursos, foram estabelecidas pelo órgão central de orçamento ao definir a política global-fiscal.

Desse modo, no processo de programação orçamentária-setorial — dados determinados limites de recursos a serem alocados a um setor —, a coerência dos objetivos setoriais do plano com a realização dos programas é uma responsabilidade do nível político e técnico do setor, pois, com sua sensibilidade e conhecimento específico sobre a problemática setorial, estão qualificados melhor do que ninguém.

Recapitulando, os passos metodológicos a serem dados na programação setorial compreendem a seqüência:

1. identificação do papel que joga o setor no contexto do Plano;
2. determinação do papel do Setor Público na ação setorial;
3. inventário da organização institucional-setorial do Setor Público;
4. dimensionamento da capacidade operativa do conjunto de instituições dedicadas ao setor;
5. fixação da política de ação do setor, com determinação de ênfases nos Programas.

5.3 Estruturação dos Programas Setoriais

Superada a etapa anterior e definidas as prioridades e ênfases da ação setorial, corresponderá estruturar os Programas que permitirão atuar para o alcance dos objetivos do setor, mediante o cumprimento de certas e compatíveis metas.

O conjunto de programas que deverá ser desenvolvido, não necessariamente, obedece a uma estrutura formal preestabelecida, entretanto, na eventualidade da existência, como é o caso do Brasil, cuja estrutura foi criada através da Portaria nº 9 do então Ministro do Planejamento e Coordenação Geral Classificação Funcional Programática —, a ação setorial poderá ser identificada com a funcional, a qual será cumprida através de alguns programas que lhe dizem respeito.

A intensidade de um ou outro programa dependerá da maior ou menor ênfase que lhe é atribuída no setor, conforme as considerações emitidas anteriormente.

Dessa maneira, definida a importância de cada programa, a etapa que se segue é a da programação propriamente dita, e, como já foi mencionado no presente trabalho, o processo de programação obedece a duas óticas: a real e a financeira.

No momento da programação real, participam os técnicos do setor, especialistas em aspectos específicos da programação, envolvendo o manejo de técnicas de análise, de produção e conhecedores dos detalhes significativos da política setorial respectiva.

Corresponde, esta etapa, ao estabelecimento de objetivos e metas e dimensionamento físico dos programas, utilizando-se o conhecimento técnico e a metodologia própria do setor.

O momento da programação financeira corresponde ao trabalho de transformação das magnitudes físicas em expressão financeira, utilizando-se o método e as instruções próprias de atividade orçamentária.

O processo todo, entretanto, não está separado em compartimentos estanques, senão que representa uma divisão racional do trabalho, encaminhada a dar mais consistência à programação.

Obviamente, a realização dos programas setoriais estará condicionada à capacidade da organização institucional, que atua no setor e que foi preliminarmente dimensionada e qualificada; desse modo, o trabalho específico de programação será desenvolvido no âmbito de cada instituição.

5.4 Programação Institucional

Vistas as definições, prioridades e dimensionamento, estabelecidos na fase da programação setorial, cada instituição integrante do setor terá sua responsabilidade delimitada claramente, ao menos no que diz respeito aos programas estratégicos do setor, ou seja, aqueles dos quais depende o alcance dos objetivos setoriais.

Como se depreende do desenvolvimento do presente trabalho, a metodologia geral de programação orçamentária, aqui exposta, tem como ponto de partida o Plano, sendo que os objetivos e limites da ação, seja no nível global, setorial ou institucional, estão sempre relacionados aos postulados do Plano. Já

se fez notar, no início desse documento, que a programação orçamentária cumprirá plenamente seu papel como instrumento de enlace, médio prazo — curto prazo — dia a dia, com a existência de um sistema integral de planejamento. Não obstante esse fato, o exercício da programação orçamentária, no nível institucional ainda que não conte com o marco de referência que representa o Plano, constituiu um excelente fator de racionalidade para o desenvolvimento de programas e ações, em função de objetivos e metas que, apesar de serem estabelecidos ao nível da unidade executora, servem como marcos orientadores para a ação cotidiana e fazem com que seja abandonada a prática da gestão improvisada que, sob todos os aspectos, é contrária às normas de eficiência e bom uso dos recursos.

Dessa forma, existindo, ou não, um Plano, a programação orçamentária do nível institucional, em sua parte aplicada, segue os mesmos passos metodológicos, sendo que, no primeiro caso, haverá uma determinação da responsabilidade de ação, estabelecida em função do Plano e, no segundo, essa responsabilidade será estabelecida de modo relativamente autônomo.

Retomando o tema, a programação no âmbito das instituições, pois, deverá começar pela avaliação de seus recursos, com o dimensionamento da capacidade de produção dedicada a cada finalidade principal de sua ação. Ter-se-á, assim, avaliada a capacidade potencial da unidade, de modo que o cumprimento de determinadas metas, derivadas ou não do Plano, estará condicionado a essa capacidade ou a hipóteses sobre seu aumento.

A compatibilidade entre a potencialidade e as necessidades poderá ser obtida, mais concretamente, com a formulação dos programas, momento que constitui a culminação do processo de planejamento, pois de sua realização depende que se cumpram os objetivos gerais de crescimento e desenvolvimento, para os quais concorre a ação pública.

5.5 Os Programas Institucionais

A estruturação dos programas orçamentários, em grande medida, poderá efetivar-se mediante a resposta às seguintes interrogações:

a. o que? para quê? c. quanto? d. quando? e como?

a. O que?

Ao estruturar um programa, tanto na hipótese de existir uma lista rígida identificando os programas, como inexistindo dita lista, a primeira medida a se tomar será descobrir o que deve ser realizado, seja por indicação do Plano ou pela

própria responsabilidade conferida no ato de criação de uma unidade, e que, em boa medida, pode estar relacionado à idéia de hierarquização ou definição de prioridades.

b. para quê?

A resposta a essa pergunta envolve a idéia de compreensão dos objetivos que serão perseguidos com a ação, que, como se anotou anteriormente, podem ser derivados do Plano ou consequência de um processo de programação desenvolvido ao nível institucional.

c. Quanto?

Respondidas as perguntas sobre o que fazer e para que realizar determinadas ações, se estará frente à necessidade de dimensionar fisicamente a ação, o que implica em fixar-se as metas e o volume de trabalho necessário para alcançá-las.

d. Quando?

A resposta a esta questão fará com que, no estabelecimento dos programas, seja compatibilizada a magnitude da ação a ser desenvolvida, para cumprir as metas, representada pelo volume de trabalho necessário, com a disponibilidade de recursos reais e financeiros, num determinado lapso, o exercício fiscal, refletindo-se num cronograma de execução.

e. Como?

O como fazer as coisas, implica na definição da metodologia a ser usada para a realização do programa, tanto nos aspectos de sua concepção, como, posteriormente, na sua execução. Diz respeito, principalmente, à combinação dos recursos escolhida para a execução do programa.

Além dessas questões, que são formuladas na etapa inicial da estruturação dos programas, uma pergunta importante, não relacionada por estar implícita na linha de raciocínio da apresentação deste ponto, é a questão “Quem?” A resposta deve elucidar a **responsabilidade** da execução do programa, ou seja, quem deve realizar determinada ação. No presente exercício metodológico, essa resposta já estaria dada no nível setorial, de modo que não se a relacionou entre as cinco questões anteriores por tratar-se de estruturação de programas de uma instituição, já definida, responsável por certa ação. Não obstante isso, os programas em suas divisões menores, como as atividades e os projetos, apoiam-se para sua concretização em determinada organização, por isso torna-se necessário saber-se a quem cabe essa responsabilidade.

Certos programas, ou seus projetos e atividades, poderão necessitar — com o fim de obter maior eficiência de execução, melhor qualidade nos resultados

e permitir o exercício de coordenação institucional na mesma área de governo, ou com outras áreas — de uma enunciação espacial da ação a ser desenvolvida. Com essa finalidade os programadores deverão ter presente uma outra questão que diz respeito a: onde será realizada a ação? A identificação da **localização** assume relevância especial quando se tratar de projetos específicos de investimento, os quais, além de outros benefícios, podem ter implicação sobre os níveis de emprego e renda e sobre a demanda de recursos reais, em geral, perfeitamente localizados.

6. PRÉ-REQUISITOS PARA A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Como se enfatizou no desenvolvimento do trabalho, a elaboração orçamentária não constitui uma atividade independente, realizada para alocação de recursos financeiros às unidades da administração, mas íntegra um processo que, em função de conclusões técnicas e decisões políticas, está encaminhado ao alcance de certos objetivos, para cujo fim são proporcionados os recursos.

O documento que cristaliza o processo é o orçamento, o qual, como ponto de partida da ação pública anual, deve proporcionar, senão ele próprio ao menos os seus anexos, todos os elementos que servirão à programação e que constituirão, tanto para os efeitos de análise dos anteprojetos, como depois, para o acompanhamento do progresso da execução dos programas, os pontos de referência da avaliação do desempenho.

Essa avaliação será praticada nos vários níveis, tanto no global fiscal, como no setorial ou, ainda, no institucional. A cada um dos níveis corresponderá uma preocupação especial, seja a relacionada com a compatibilidade global-fiscal entre receitas e despesas, a que diz respeito a participação do setor rio plano, ou a que se refere a aspectos gerenciais no nível das unidades da administração.

Para fazer face às necessidades da programação e da avaliação, principalmente no que se refere ao orçamento das unidades elementares da organização, é necessário contar com determinado instrumental que facilite a elaboração; possibilite a avaliação das propostas; e, posteriormente, a avaliação do desempenho.

Constitui instrumental desse tipo, por exemplo, algumas tabelas de coeficientes técnicos de insumo-produto, que, ao estilo de um “vade-mécum”, sirvam para consulta dos programadores no momento de alocação dos recursos reais destinados ao cumprimento de determinado volume de trabalho. Além disso, ditas tabelas poderiam enunciar, para os diferentes tipos de ações, qual é a melhor combinação de recursos reais para obter um certo produto, dadas determinadas condições.

Instrumental desse tipo, também, e que pode ser um excelente apoio, principalmente à valorização uniforme da despesa, a partir do emprego dos recursos reais, constitui a listagem dos preços que devem ser praticados por todas as unidades da administração, senão para a generalidade dos bens e serviços, ao menos para os que constituem insumos críticos para os vários setores.

Como normas gerais, os manuais de elaboração deverão contar, além da parte mais permanente de ordem técnica, como anexos sobre políticas, ênfases e prioridades a serem obedecidas na programação do orçamento e que orientarão os setores para a definição da política de ação.

Os setores deverão, também, anexar nas instruções gerais, para a organização institucional-setorial, a enunciação da política de ação setorial, as ênfases e prioridades e limitações da ação, que deverão ser obedecidas pelas unidades da organização.

Dispondo do instrumental, antes mencionado, e das definições de política, o trabalho de programação das unidades institucionais ver-se-á facilitado e guardará a necessária compatibilidade com os objetivos gerais do plano de desenvolvimento.

7. A ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO PARA A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O exercício da programação orçamentária, como se vem abordando, requer um trabalho quase contínuo durante o ano, tanto no que diz respeito à programação propriamente dita como no que se refere às atividades de realimentação do processo.

Não pode, e não deve, estar restrito aos prazos rígidos que regem o ritual do processo orçamentário.

Há que estar organizado de tal forma que, todas as macrodefinições sobre política, ênfases e prioridades, já estejam definidas anteriormente ao processo de formulação.

Assim sendo:

- que a formulação constitua somente a formalização de uma programação anteriormente desenvolvida;
- que exista a etapa setorial das definições de política de ação;

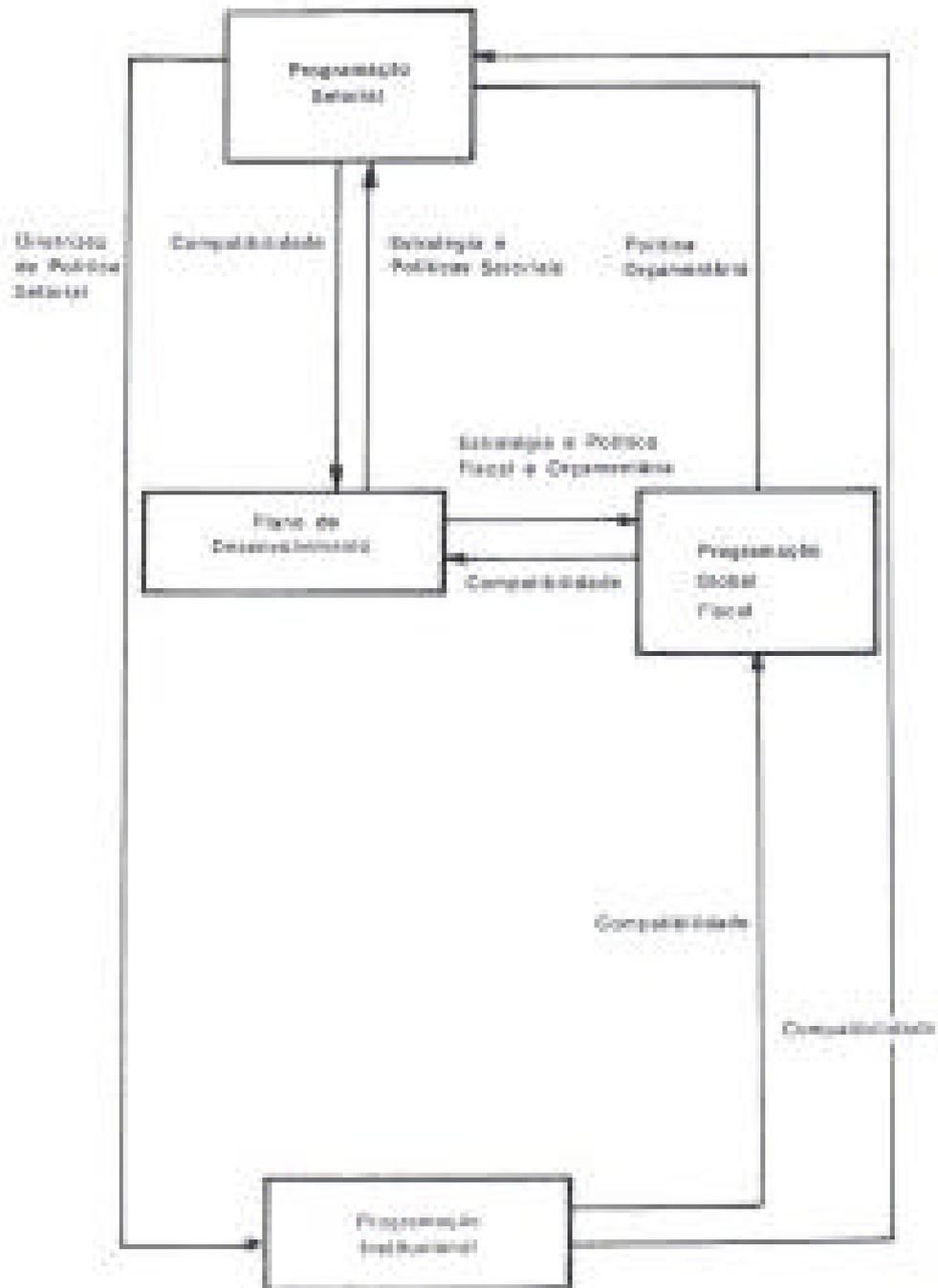
— que exista uma organização orçamentária-institucional dedicada à programação, que atue conjuntamente com as unidades do planejamento institucional;

— que essa organização proceda à programação, o acompanhamento e a avaliação da execução e resultados;

— que cada organização disponha de instrumental de trabalho específico (manuais, instruções, indicadores, coeficientes, etc.) que permitam um exercício científico da atividade de programação;

— que se elaborem manuais de análise, simplificados, que permitam avaliar programas e projetos, estabelecendo uma hierarquização em função de prioridades.

FLUXOGRAMA DO PROCESSO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTARIA



9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constitui preocupação central deste trabalho abordar o problema da vinculação entre as aspirações e as ações, aquelas, geralmente, formuladas segundo uma perspectiva de longo ou médio prazo e estas correspondentes à atividade cotidiana.

Na medida em que se consiga instrumentalizar e operar este enlace, estar-se-á acelerando o processo de viabilização dos objetivos.

Conforme a linha de abordagem do tema, algumas questões necessitam ser analisadas e respondidas, com o que se terá definido a forma e o modo que deveriam orientar o método e a práxis da programação orçamentária.

Dentre os assuntos que mais preocupam relacionam-se os seguintes:

1. Metodologia:

— Adoção da programação por setores, como forma de proceder o enlace Plano-Orçamento.

2. Organização:

— Organização de planejamento e de programação orçamentária, de tipo sistêmico, com unidades centrais, setoriais e institucionais, unificadas.

3. Políticas:

— Instituir o processo de definições de política ao nível global fiscal e setorial, compreendendo:

— análise das soluções técnicas e sua aprovação;

— reuniões de discussões de política setorial com todas as instituições integrantes do setor;

— definição e formalização da política setorial, com determinação de ênfases e prioridades, constituindo um conjunto de diretrizes para a ação do setor.

4. Calendário do processo:

— Estabelecimento do cronograma do processo, prévio ao ritual legal do orçamento:

— período de definições técnicas;

— período de discussões de política;

— limite máximo para o prazo de elaboração das diretrizes de política global-fiscal, e de cada setor.

5. Instrumental:

— definição sobre maior deficiência instrumental;

— definição sobre abrangência dos manuais;

— decisão sobre elaboração dos manuais.

Nos pontos anteriores, pretendeu-se resumir matéria que constitui uma preocupação do INOR, outras questões mais importantes poderão surgir no âmbito do grupo de trabalho, possibilitando que, da análise e das recomendações dos especialistas no assunto, resulte o aprimoramento da atividade orçamentária.

O CONTROLE EXTERNO

Pelo Prof. RUBEM DE OLIVEIRA LIMA
Inspetor-Geral de Controle Externo
do Tribunal de Contas da União

O professor RUBEM DE OLIVEIRA LIMA é Bacharel em Direito e em Administração, Economista, sendo atualmente inspetor-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União — Docente da Universidade de Brasília, nas áreas de Economia, Administração e Direito — Leciona as Disciplinas do Ciclo Financeiro, como Finanças Públicas — Administração Financeira e Orçamento, Finanças das Empresas e Mercado de Capitais. Um dos Fundadores da Universidade do D. Federal, chefiou ali os Departamentos de Economia, Administração e Contabilidade. Tem vários trabalhos publicados e conferências ministradas. Autor de vários projetos aprovados na área de administração pública.

O CONTROLE EXTERNO INTERAÇÃO COM O CONTROLE INTERNO

1 — CONTROLE INTERNO

1. Estabelecido o quadro sistemático da execução do orçamento, e consolidados os procedimentos normais da administração orçamentária, tendo por fundamento teleológico o orçamento como programação periódica do planejamento global, e, ontológico, como instrumento básico de ação administrativa, cumpre-nos examinar o controle da sua execução, ou seja, a sistemática adotada para fiscalização, registro e exame — das responsabilidades decorrentes da execução orçamentária.

2. Barold Smíth, em trabalho publicado na “Public Administration Review — 1944”, ao analisar o orçamento quanto à gestão executiva, após esclarecer que “qualquer tentativa de sintetizar princípios orçamentários ou regras de gestão executiva terá caráter meramente experimental”, apresentou um grupo de oito (8) princípios, aos quais atribuiu característica dinâmica (como já vimos, a execução é a dinâmica do orçamento):

1º — **Programação Executiva** — Referindo-se ao orçamento como programa de ação governamental, tomando o orçamento e o programa como os lados de uma mesma moeda.

2º — **Responsabilidade Executiva** — Que exprime a responsabilidade do agente da administração pela manipulação das dotações que, como já é sabido, importam numa autorização e não numa ordem. É a responsabilidade pela conveniência e oportunidade da despesa.

3º — **Relatórios** — As unidades administrativas devem oferecer relatórios, periodicamente, para informar às repartições de controle, ao governo, portanto, do andamento da execução — “Orçamento, sem esses relatórios, torna-se cego e arbitrário” — acrescenta aquele autor.

4º — **Instrumentos adequados** — A responsabilidade orçamentária exige instrumentos adequados — traduzidos em **pessoal especializado**, repartições com finalidades precípuas e autoridade em nível suficiente ao exercício do controle que deva exercer, principalmente quanto à programação da despesa, que já foi estudada.

5º — **Diversificação dos métodos** — Em que se aconselha o emprego de métodos adequados para cada tipo de atividade, seja meio ou fim. Esclarece o autor: “Conquanto todas as funções governamentais, sem exceção, devam refletir-

se no orçamento, os métodos governamentais podem variar conforme os diversos tipos de atividade governamental”.

6º — **Arbítrio Executivo** — A despeito de assegurar o documento orçamentário as informações necessárias ao legislativo, deve, porém, assegurar às unidades administrativas dotações que atendam às atividades gerais que lhe são próprias. É o caso do orçamento sintético e das tabelas analíticas. É a verdade na execução.

7º — **Adaptabilidade ao tempo** — Que se traduz em que o orçamento deve permitir adaptação das despesas às variações econômicas que a política financeira tem a enfrentar.

8º — **Dupla direção** — Ou seja, instituição de seções ou unidades administrativas dedicadas exclusivamente à coordenação do orçamento na sua execução, a par de uma perfeita atividade de elaboração do orçamento.

3. Como percebemos à simples leitura dos oito princípios de Harold Smith, a moderna técnica orçamentária no Brasil está inteiramente adaptada ao método, seja através da técnica orçamentária que institui o “tripé” em que repousa a administração financeira, ou seja, o orçamento administrativo, o orçamento programa e o orçamento de “caixa” ou “programação financeira”, para cuja execução ficou instituído um sistema administrativo que vai das unidades administrativas, passando pelos órgãos centrais setoriais dos sistemas até o entrosamento fundamental com o controle global dos órgãos centrais (Decreto-lei n.º 200/67).

4. Pedro Mufloz Amato (Orçamento — FGV 1958) sobre o assunto escreveu: “Se um orçamento é o que deve ser, isto é, um plano de trabalho, sua execução terá que abranger todos os recursos e processos administrativos: a seleção, preparação e direção do pessoal; a organização e metodização das operações; as relações entre as diferentes unidades do Governo e o povo; enfim, todos os aspectos da administração pública”. E, mais adiante, o mesmo autor, com clareza e compreensão, informa: “Por todas as razões expostas, se chega à conclusão de que os funcionários e órgãos encarregados da administração financeira do governo devem estar subordinados aos diretores executivos, em relação de ajuda e assessoramento. Assim deve ser no que diz respeito aos tesoureiros, contadores e auditores, a quantos se ocupem de arrecadar, guardar, contabilizar e fiscalizar o dinheiro na execução do orçamento. Isto não inclui a fiscalização externa, exercida por repartições independentes, como o Legislativo ou os Tribunais

5. Uma indagação surge, sempre que nos propomos a analisar o processo de execução do orçamento, qual seja a preferência pela centralização ou descentralização. A matéria, que envolve conceitos de organização e métodos, todavia, se torna mais compreensível se considerarmos a centralização no sentido de orientação ou programação e a descentralização no sentido propriamente de

execução, representada pelas unidades orçamentárias (na União, os órgãos e departamentos ministeriais). Nessa ordem, poderiam coexistir pacificamente, cada sistema em íntima ligação e coordenação com o outro. Em resumo, uma orientação centralizada e uma execução de centralizada.

6. Ante o que resulta dos esclarecimentos e dos sistemas apontados, concluímos que o controle interno da execução do orçamento pressupõe dois sistemas:

1º — **A organização administrativa** para execução do orçamento representa no próprio documento orçamentário, nas subdivisões dos anexos, unidades orçamentárias e unidades administrativas, e, nessa organização, acompanhando-a, paripassu, o sistema de serviços e órgãos de controle e registro das operações (escrituração nas próprias unidades — Serviços de contabilidade).

2º — Um sistema de fiscalização que permita, internamente, o exame da oportunidade ou conveniência da operação e o exame da sua legalidade e da honestidade no manejo dos fundos públicos.

7. Novamente Pedro Muñoz Amato nos oferece esclarecimentos sobre a matéria: “o mais importante é distinguir entre a fiscalização da legalidade e honestidade no emprego dos fundos públicos e a direção da conveniência administrativa nas transações financeiras (que compete aos diretores executivos nos processos regulares da administração)”. É, pois, importante que se separem as funções de controle da legalidade e honestidade, das de controle da conveniência e oportunidade (estas puramente administrativas). Há aí, que anotar-se a circunstâncias de, habitualmente, exercerem os órgãos ou serviços da Administração Pública, simultaneamente, os dois controles, mas com a observação de que, no que tange à legalidade e honestidade da execução, essa atividade apresentar-se-á como meramente administrativa ou preventiva, dentro do sistema geral da responsabilidade administrativa dos agentes da administração, ficando a última palavra, decisória, para o controle externo, como veremos mais tarde.

8. A localização das funções de controle interno é, também, outro problema de organização e métodos, e a boa técnica será aquela que atente para a conveniência de que a função de controle e a de fiscalização devem ser exercidas por serviços distintos, e isto tem sido adotado em muitos países, através de um sistema em que a fiscalização interna se processa por meio de auditorias especiais, e o controle, através das repartições especializadas.

9. As atividades de controle, portanto, podem ser exercidas tanto pelos serviços especializados, como por serviços de contabilidade incumbidos dos registros dos atos ou fatos contábeis da execução orçamentária (a ordem de pagamento somente será exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade — art. 64, parágrafo único, da Lei n.º 4.320/64).

10. A Lei n.º 4.320/64, no art. 75, estabeleceu:

“O controle da execução orçamentária compreenderá:

I — a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II— a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III — o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços”.

11. No art. 76, a lei estabelece que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, e, nos arts. 79 e 84, atribui o controle do cumprimento do programa de trabalho aos órgãos incumbidos da elaboração da proposta orçamentária ou a outras que venham a ser criados por lei, e a apuração da fidelidade funcional dos agentes, com base na tomada de contas, aos serviços de contabilidade. É preciso, porém, diferenciar desde logo que à Administração cumpre a verificação da responsabilidade administrativa e das conseqüências dos atos ilícitos praticados pelo agente, e ao órgão de controle externo, com função judicante, o exame da responsabilidade civil decorrente do mesmo ato. Finalmente, o exame da legalidade dos atos de execução orçamentária cabe, simultaneamente, tanto aos órgãos de controle interno como de controle externo (art. 76).

12. Jurandyr Coelho (Introdução ao Orçamento Público — 1958), tratando dos sistemas de controle, escreveu: “Não obstante a tradição aceitar a divisão tripartite da fiscalização dos gastos públicos, vai tomando vulto a tendência de se levar em consideração outras formas de controle que se vêm incorporando àquelas já confirmadas pelo uso. Assim, atualmente, pode ser encarado nas seguintes modalidades:

a) **o controle administrativo:** caracterizado como exercido hierarquicamente pela administração superior, sobre os seus subordinados;

b) **o controle judiciário:** aquele que se processa por meio de Tribunais criados para suprirem tal finalidade, comumente denominados Tribunais de Contas ou Cortes de Contas;

c) **o controle legislativo:** como o próprio nome o indica, é o que está afeto ao Poder Legislativo, por meio de seus órgãos representativos;

d) **o controle exercido pelos partidos políticos;**

e) **o controle popular propriamente dito:** é aqueles que se liga, de perto, como expressão predominantemente democrática, de um sistema de governo que dá ao povo efetiva participação nos negócios públicos.”

13. No nosso caso, seria, pois, identificado o controle interno com aquele que o autor denominou, muito adequadamente, controle administrativo (vide n.º s 6 e 7). A técnica da Lei nº 4.320/64, porém, estabelece a simultaneidade dos controles interno e externo, ante a disposição do art. 76, já citado, e a regra do art. 81, **in verbis**:

“O controle da execução orçamentária pelo Poder Legislativo terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei do Orçamento”.

14. A estrutura administrativa e o sistema de controle de fiscalização, no Brasil, todavia, não revelam preocupação em estabelecer uma separatriz entre o sistema de controle e fiscalização internos e a organização administrativa. O controle da legalidade e honestidade e a verificação da oportunidade ou conveniência das despesas são exercidos simultaneamente pelas unidades administrativas, num sistema onde sobressai a hierarquia funcional administrativa.

15. Todavia, já no que respeita ao controle da execução programática, às Secretarias-Gerais dos Ministérios atribuiu-se grande atuação. A administração financeira, no serviço público, repousa, pois, na orientação traçada pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República:

- a) velar pela fiel execução orçamentária;
- b) orientar os órgãos de orçamento; e
- c) estudar as repercussões das despesas federais na economia nacional.

16. No âmbito dos Ministérios, a manipulação do orçamento cabe aos seguintes órgãos:

- a) Secretaria-Geral (Planejamento);
- b) Inspeção-Geral de Finanças (Execução e Controle Financeiro);
- c) Departamento de Administração;
- d) Divisão de Obras; e
- e) Outros Departamentos Técnicos.

17. Para Sebastião Sant’Anna e Silva, a antiga Divisão de Orçamento de um ministério tinha as suas atividades distribuídas em dois grandes grupos:

preparar a proposta de orçamento e, publicado o orçamento, fiscalizar a sua execução; hoje, estas tarefas ficaram atribuídas à Secretaria-Geral e à Inspeção-Geral de Finanças.

18. Os demais devem, pois, estar intimamente ligados a esses órgãos centrais setoriais, desde que a maior parte das verbas solicitadas traduz necessidades de pessoal, material e equipamento. Tais órgãos podem e devem auxiliar os trabalhos de preparação e controle do orçamento, visando a maior exatidão orçamentária.

2 — CONTROLE EXTERNO

1. Já vimos, no início, que o orçamento evoluiu desde a primeira reivindicação dos barões (Common Council) de controle político sobre o soberano, limitando-lhe o poder de tributar ou de arrecadar as compensações do serviço militar (Scutage), e só muito mais tarde, após a chamada “Gloriosa Revolução”, em 1689, quando assinado o “Bill of Rights” (Declaração de Direitos) cogitou-se do controle político sobre as despesas, quando o Parlamento reservou-se o direito de aprovar as despesas da Coroa. Passou-se, daí, ao exame sistemático do cumprimento, pelo soberano, das promessas e das finalidades alegadas ao propor ele a aprovação dos tributos (Scutage or aid).

2. Orçamento, porém, na concepção em que hoje o tomamos, só apareceu na Revolução francesa, por inspiração de Mirabeau, quando a Assembléia Nacional votou, em 1789, a “Declaração dos Direitos do Homem”. Daí em diante, o orçamento cada vez mais passou a representar o controle político do Legislativo, a ponto de reservar-se a este Poder a exclusividade da iniciativa da elaboração da Lei de Meios, figurando, no mais das vezes a proposta inicial do Executivo, como mera sugestão ou relatório.

3. De 1934 (Constituição Liberal de 1934) passou-se — ante o crescimento das funções do Estado e a necessidade de conceder-se ao Executivo maior ação no que concerne à Administração Financeira — a atribuir-lhe a exclusiva iniciativa da proposta, limitando-se, concomitantemente, o poder do Legislativo na fase de elaboração da lei. Houve, de 1781 a esta data, duas fases distintas no processo orçamentário, ou seja, a fase do Legislativo e, agora, a fase do Executivo.

4. O controle que o Legislativo exercia com a mão de ferro, inclusive no preparo e elaboração do orçamento, cedeu terreno ao controle da legalidade dos atos de receita e de despesa, ou da honestidade com que os agentes do poder público hajam manipulado os recursos concedidos.

5. W.L. Willoughby, um dos primeiros estudiosos do assunto, escreveu: “O orçamento é algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa da

despesa. E, ou deve ser, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É, ou deve ser, um documento por cujo intermédio o chefe executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administraram os negócios públicos no último exercício.’

6. O controle externo, ou parlamentar, do orçamento, somente após instituído o primeiro orçamento perfeitamente caracterizado (França — em 1817), foi realmente estabelecido, quando, em 1831, o Tribunal de Contas passou a órgão auxiliar do Legislativo, com atribuição de examinar a arrecadação da receita e o emprego das dotações pelo Executivo (Newton O. Ramalho — “Instituições Orçamentárias Fundamentais”).

7. Na Inglaterra, berço do controle sobre o poder real, só em 1866 (quase 600 anos após a Magna Carta), através do “Exchequer and Audit Departments”, instituiu-se este controle, ainda imperfeito e sem características de ordem a que se pudesse atribuir, precisamente, a instituição do controle.

8. Todavia, tais disposições indicam o interesse que o controle do orçamento passou a despertar nas Assembléias Legislativas (o controle do poder financeiro — do poder econômico, tão grande como o poder militar e de maiores repercussões).

9. Sobre a importância que se tem atribuído ao controle, basta que se transcreva a proposição abalizada de Jurandyr Coelho: “A importância desse controle se tem feito sentir nas condições históricas, as mais diversas. Basta lembrar os procedimentos contra Enguerrand de Marigny, Ministro de Felipe IV (1285/1314) levado ao cadafalso; contra Nicolas Fouquet, Ministro da Fazenda de Luís XIV e toda uma série que termina em Santiago Necker, Ministro de Luís XVI, os quais sofreram punição pela má administração dos negócios públicos.

10. O controle legislativo, todavia, tem-se revelado ineficaz e facilmente burlável ante as tremendas pressões políticas exercidas sobre o Legislativo pelo Executivo, até mesmo à vista da interdependência política que neles se manifesta dia-a-dia. As funções do Legislativo, de outra forma, não lhe permitem o exame rigoroso e casuístico de cada ato de receita ou de despesa, e nem as suas Comissões Técnicas podem descer a tais detalhes. E foi assim que o Poder Legislativo resolveu atribuir ao Tribunal de Contas, na França, em 1931, na qualidade de seu auxiliar, a função fiscalizadora da execução do orçamento (primeiro aspecto, ou da legalidade dos atos de receita e de despesa), e a evolução da instituição lhe deu, após, a função de examinar a honestidade dos agentes do Poder Público na manipulação dos bens e valores do Estado (segundo aspecto — honestidade dos agentes).

11. O exemplo francês serviu de modelo à América Latina, a despeito da influência, mormente junto aos povos hispano-americanos, dos ensinamentos e

conselhos da Missão Kammerer, que redundou na institucionalização em tais países (Chile, Colômbia, Peru, Bolívia, Equador, Panamá, Costa Rica, Porto Rico, Venezuela, México, Argentina e outros) de sistema semelhante ao adotado na América do Norte, onde a missão de controle está afeta a um auditor controlador, responsável perante o Parlamento ou Congresso e com garantia de independência em relação ao Poder Executivo — é um funcionário com garantias especiais, nos moldes dos juízes.

12. No Brasil, durante o Império, o controle era exercido pelo Tribunal do Tesouro que, após a proclamação da República, passou a constituir o Tribunal de Contas, sob os auspícios e defesa intransigente de Rui Barbosa, seu patrono, e por força do Decreto nº 966 A, de 17 de novembro de 1890.

A Constituição de 1891, no art. 89, declarou:

“É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas de receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

13. A evolução do Tribunal de Contas, conforme o tratamento que lhe deram a reforma constitucional de 1926 e as Constituições de 1934, 1937 e 1946, bem como a atual de 1967, indica uma tendência ao controle técnico, à fiscalização preventiva e ao exame da responsabilidade civil dos agentes da administração.

14. Atualmente, o Tribunal de Contas, como órgão auxiliar do Poder Legislativo, tem a sua existência assegurada pelo artigo 72 da Constituição Federal:

“O Tribunal de Contas da União, com sede no DF e quadro próprio de pessoal, tem jurisdição em todo o País.”

15. É dotado de ampla autonomia, nos moldes da autonomia e independência atribuída aos tribunais nos parágrafos 1º e 2º do artigo 72 citado e no artigo 115 da Magna Carta. E munido dessas garantias que lhe asseguram autonomia e independência, silencioso, ao País, os mais valiosos serviços, e só quem lida de perto com a coisa pública pode reconhecê-los, a despeito de nem sempre o fiscal ser agradável aos olhos do fiscalizado.

16. Mas é no artigo 70 e seus parágrafos que a Constituição Federal comete ao Tribunal de Contas o mister do controle externo, seja mediante a auditoria financeira e orçamentária, seja julgando as contas dos responsáveis, ou, ainda, oferecendo parecer prévio às contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional.

17. O parecer prévio a que se refere o artigo 70, § 2º, será conclusivo, como o determina o artigo 29, § 3º, do Decreto-lei nº 199/67, que encerra a dúvida quanto à sua natureza, dúvida esta suscitada anteriormente pelos que entendiam enunciativo este pronunciamento do Tribunal de Contas. A nós nos

parece, com a devida vênia dos altos e preclaros suplementos que sustentam tese contrária, que o parecer deveria ser enunciativo, visto como o Tribunal de Contas, não tendo elementos completos para contrasteamento, não pode assumir a responsabilidade de uma conclusão sobre a natureza de determinadas operações, e, mais, sob a consideração de que o julgamento do Legislativo, sendo eminentemente político, não caberia ao Tribunal fazer apreciações antecipadas, fugindo ao seu mister, e avançando sobre a competência estrita do Congresso Nacional. Tal seria a interpretação do que reza a Constituição, no art. 70, § 2º, não houvesse o Decreto-lei n.º 199/67 encerrado a dúvida, ao estabelecer o caráter conclusivo do relatório do Tribunal de Contas.

18. A Constituição fixa, porém, prazos certos tanto para remessa das contas do Presidente da República, quanto para o exame do Tribunal e aprovação do seu parecer:

a) 60 dias da abertura da sessão legislativa até 30 de abril) para o Presidente da República prestar contas ao Congresso Nacional (art. 81, item XX, da Constituição Federal e art 29, § 1º, do Decreto-lei n.º 199/67);

b) 60 dias do recebimento das contas para o Tribunal emitir o seu parecer (art. 70, § 2º, da Constituição Federal e art. 29 do Decreto-lei n.º 199/67).

19. Quanto ao parecer acima mencionado, o Decreto-lei n.º 199/67 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) lhe dá forma de relatório conclusivo.

20. Indagar-se-ia, porém, uma vez esclarecido o leitor quanto à intervenção do Tribunal de Contas, ao enunciar este órgão o seu parecer, qual o resultado da apreciação, pelo Congresso, das contas do Governo. Nada melhor poderíamos acrescentar à opinião esclarecida do Prof. Ganindo Hugueney (Parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República — 1964): “A Constituição determina que anualmente deverá o Presidente da República prestar contas ao Congresso Nacional (art. 77, § 4º) e o submete a julgamento perante o Senado Federal por crime de responsabilidade (art. 88) definindo, como tal (art. 89) os atos que atentarem contra a probidade na administração (V); a lei orçamentária (VI); a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos (VII). Pela infração dessas normas, será aplicada a pena de perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública até 5 anos, sem prejuízo da ação da justiça ordinária (art. 62, § 3º).” — E, a seguir, prossegue a mesma autoridade: “A Lei n.º 1 079, de 10-7-1950, que definiu os crimes de responsabilidade, especificou como tais:

- I— não prestar contas ao Congresso Nacional, no prazo;
- II — não apresentar a proposta orçamentária na época própria;
- III — exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;
- IV—estornar verbas.”

21. As conseqüências do julgamento político pelo Congresso Nacional, como se vê, não poderiam ser outras que as decorrentes da prática de ato considerado como crime de responsabilidade, com o afastamento do governante, uma vez declarado impedido (impeachment) — mas cabe-nos perguntar: já vimos isto ocorrer no Brasil? De quantos casos temos notícia no mundo?

22. Mas não é apenas no exame das contas do Governo que o controle externo funciona. Acompanhar, *pari passu*, a marcha da dinâmica orçamentária (execução) é, quanto ao resultado prático, mais importante, desde que o legislador, havendo o Constituinte instituído o Tribunal de Contas, não lhe tire as funções.

23. Pontes de Miranda (Comentários à Constituição de 1946— vol. III, pág. 33) escreveu: “O Tribunal de Contas acompanha e fiscaliza a execução do orçamento: a sua função pode ser exercida diretamente, v.g., por algum ou alguns de seus membros, em inquérito, dependente de aprovação sua, ou por intermédio de Delegações de formação estranha ao Tribunal de Contas.”

24. A auditoria financeira e orçamentária, forma atual pela qual o Tribunal de Contas fiscaliza a execução do orçamento, é feita simultaneamente com caráter preventivo e executivo. A forma de fiscalização tem, dada a sua importância, servido para definir os tipos de Tribunais de Contas:

a) **tipo italiano** — Itália, Holanda, Portugal, etc.: é aquele em que o exame é prévio e o veto impeditivo é absoluto;

b) **tipo francês** — França: em que o exame se faz a **posteriori**, ou seja, após realizada a despesa — dele já se disse: “un peu de confiance et beaucoup de fiscalization”, referindo-se ao sistema — confiança antes e muita fiscalização após realizada a despesa;

c) **belga** — Bélgica: exame prévio e veto limitado;

d) **brasileiro** — em que, a par da auditoria financeira e orçamentária, compete-lhe julgar da regularidade das contas dos ordenadores de despesas, administradores e demais responsáveis (art. 31 do Decreto-lei n.º 199/67).

25. Aqui apenas nos cabe apontar, de modo geral, o controle externo que exerce o Tribunal de Contas, em nome do Congresso, como órgão auxiliar.

26. É por meio do exame e julgamento das contas dos coordenadores de despesas e demais responsáveis, quando submetidas à sua jurisdição, que o Tribunal de Contas completa a sua última etapa de controle. Tais contas, em sua essência, objetivam a apuração da responsabilidade civil dos agentes **responsáveis**, sejam eles como tal considerados em razão direta do cargo que exercem, ou em virtude de lei especial que lhe dá por função o exercício dessa responsabilidade, seja, a final, quando eventualmente se tornem detentores de

bens, dinheiros ou valores da União, ou sob sua guarda, já então como **responsáveis de fato**.

27. A forma pela qual se submetem a essa jurisdição é a remessa do processo de tomada de contas ao Tribunal de Contas, ficando eles **sub judice**, para todos os efeitos, a partir do momento em que as contas forem recebidas naquela Corte, ou em suas Inspetorias. A grande invenção da atual Constituição foi a institucionalização das inspeções **in loco**, para verificação da exatidão das contas, ou apuração de fatos capazes de afetarem a regularidade das contas.

3. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

1. Reorganizado pela Lei n.º 1.166, de 17 de dezembro de 1892, e pelo Decreto 11.º 392, de 8 de outubro de 1896, o antigo Tribunal do Tesouro passou a denominar-se, por inspiração republicana, Tribunal de Contas, procurando a lei, adotando os princípios da sistemática italiana, dar-lhe caráter mais eficiente de verdadeiro órgão de controle das finanças públicas.

2. A Lei n.º 3.454, de 6 de janeiro de 1918, repetindo disposição do Decreto n.º 392/896, manteve a subdivisão do Tribunal de Contas em duas Câmaras, competindo a uma a fiscalização da administração financeira, e à outra, o julgamento das contas dos responsáveis. Regulamentada a lei pelo Decreto n.º 13.247, de 23 de outubro de 1918, ficou, daí, definida a jurisdição contenciosa do Tribunal, quando em tomada de contas.

3. Já então, e desde a vigência do Decreto n.º 392, observa-se a competência atribuída ao Tribunal de Contas para julgar as contas de todos quantos, de direito ou de fato, fossem responsáveis por bens, dinheiros ou valores da União, ou por que fosse esta responsável, ao mesmo tempo em que se institucionalizava o controle da administração financeira do País, ora exercida previamente, ora após realizada a despesa (controle a **posteriori**).

4. Destacam-se, entre várias disposições referentes ao Tribunal de Contas, a Lei n.º 156, de 24 de dezembro de 1935, o Decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938, este emanado do regime discricionário instalado em 1937, quando o Tribunal, perdida a sua autonomia, teve as suas funções alteradas para adaptar-se ao regime. Com o retorno à ordem democrática, e vigente a Constituição de 1946, foi novamente reorganizado pela Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, que restabelecia as suas antigas funções, ressaltando a sua eminente posição de órgão auxiliar do Poder Legislativo, mantendo, esta Lei, a competência do Tribunal para acompanhar a execução do orçamento, mediante **registro prévio**, ou a **posteriori**, tanto das tabelas de créditos e dos atos de distribuição, como as

despesas, bem assim, o registro dos contratos e dos atos de aposentadorias, reformas e pensões. Quanto à responsabilidade dos agentes da administração, aquela lei fixava a jurisdição contenciosa do Tribunal de Contas (art. 69), definindo como responsáveis sujeitos a ela (art. 70, item 1) os que:

“Singular ou coletivamente, houveram recebido, administrado arrecadado e dispendido dinheiros públicos, depósitos de terceiros ou valores e bens de qualquer espécie, inclusive em material pertencente à União, ou pelos quais esta seja responsável, ou estejam eles sob sua guarda, bem assim dos que os devedores prestar e responder pela perda, extravio, subtração ou estrago de valores, bens e material da República, ou de que devam dar conta seja qual for o Ministério ou órgão da Administração Pública a que pertençam, em virtude de responsabilidade por contrato, comissão ou adiantamento.”

5. Instituíra, também, aquela lei básica, a ação do Tribunal de Contas sobre as **companhias** e **empresas** que tivessem **concessão** ou **contrato** com o Governo Federal para obras públicas, arrendamento de estradas de ferro, obra de portos e outras, quer gozassem, ou não, de garantias de juros ou de outros favores, quando então, as tomadas de contas somente seriam válidas se acompanhadas por funcionários do Tribunal, especialmente designado, e que deveria assinar as atas respectivas.

6. Quanto às **empresas** ou **entidades** de que o Estado se vale para execução de tarefas ou intervenção no domínio econômico, sejam sociedades de economia mista, ou empresas públicas, somente quando especialmente instituída por lei a remessa das contas ao Tribunal, este tinha ação sobre elas (RFF S/A, Petrobrás).

7. As **fundações**, porém, submetiam-se ao controle do Tribunal de Contas pela lei que, no art. 139, letra b, ampliava a jurisdição do Tribunal sobre as autarquias, estendendo-a “às demais pessoas jurídicas especialmente instituídas, por lei, para execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro”.

8. Finalmente, quanto às **autarquias**, a jurisdição do Tribunal de Contas decorria das disposições contidas nos arts. 70, 1 e 77, a seguir transcritas:

“Art. 701

— julgar originariamente ou em grau de recurso e rever as contas de todas as repartições, administradores das entidades autárquicas...”

“Art. 77 Todos os responsáveis por bens e dinheiros públicos, inclusive os administradores das entidades autárquicas, estão sujeitos à prestação de contas, cujo julgamento é privativo do Tribunal de Contas.”

9. De 1949 e 1967, houve o Tribunal de Contas no exercício dessas funções, executando-as com excelsa dignidade, fazendo valer a sua força moralizante sobre toda a administração federal. Todavia, não há que negar a fuga sistemática, no mais das vezes amparadas pela legislação, que, ora retirava grandes parcelas do orçamento ao controle **prévio** do Tribunal de Contas, ora usando da prerrogativa de criar entes autárquicos ou entidades de economia mista, procurava reduzir a influência da ação fiscalizadora do Tribunal ao mínimo, ou simplesmente suprimi-la. Por isto, usava-se da transformação de órgãos da administração direta em autarquias, quando não se propunha o Estado pura e simplesmente à criação de uma fundação, ou empresa, mais comodamente administrada. Tudo isto tinha por base, por origem, o sistema de controle e a inadaptação do sistema à realidade brasileira.

10. Na reforma administrativa, capacitando-se o legislador desse quadro desconexo, procurou-se, então, alterar o sistema, introduzindo normas e processos que, atentos à realidade, fornecessem tanto ao administrador, quanto ao controle, meios adequados e eficientes de ação.

11. Institucionalizada pelo Decreto-lei n.º 200/67, a reforma, entre as alterações substanciais introduzidas na técnica orçamentária, que vão do orçamento plurianual de investimentos à programação financeira, passando pela prática do orçamento sintético e pelo orçamento-programa, atingiu, também, o sistema de controle, inicialmente fazendo dividir as responsabilidades entre o controle interno e o controle externo, previnindo, assim, harmonia de ação. Substituiu o controle prévio, ou de registro prévio pela auditoria financeira e orçamentária, exercida de forma preventiva e corretiva, concomitante à realização das despesas. Sistematizou a prestação de contas dos ordenadores das despesas, após descentralizar os atos de pagamento, dando à rede bancária maior participação no ciclo financeiro, ora como agente arrecadador, ora como agente pagador, e, atingindo com seus longos tentáculos a administração indireta, definiu-a em termos claros e precisos.

12. O Tribunal de Contas, dentro dessa ordem, sofreu, também, alteração das suas funções, havendo a Constituição de 1967 adaptado a instituição ao esquema adotado pela reforma. Regulamentados os dispositivos constitucionais pelo Decreto-lei n.º 199/67, o Tribunal, tendo nesse diploma a sua lei orgânica, passou a ser por ele regido, adaptando-se às suas novas funções.

13. Abolido o registro prévio ou a **posteriori** das despesas e dos contratos, conservou, todavia, o controle sobre concessões iniciais (aposentadorias, reformas e pensões civis e militares, etc.), passando a acompanhar, pela auditoria financeira e orçamentária, a execução do orçamento. Se, de tal forma, perdeu ele algumas funções diretas de controle, ganhou, de outra, novas atribuições, como as que decorrem da competência para velar pela entrega das importâncias devidas aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, deduzíveis da arrecadação federal (Impostos de Rendas) e para fixar as cotas do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, bem como as do Fundo de

Participação dos Municípios (IPI) e fiscalizar a aplicação das importâncias entregues. Quanto à apreciação das contas dos responsáveis, foi acrescida à sua competência, consoante art. 42 do Decreto-lei n.º 199/67, o exame da regularidade das contas dos entes da administração indireta (sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações) a par do que já lhe atribuíram a Constituição e a Lei, quanto às entidades autárquicas.

14. Se os contratos já não exigem a cláusula de registro para validade (como atos complexos), somente se completavam com o registro do Tribunal de Contas), conservou, todavia, o Tribunal, alguma ação sobre eles, já agora não mais como veto impeditivo, mas sob forma de representação ao Congresso Nacional, solicitando seja sustada a execução.

3.2 COMPETENCIA E JURISDIÇÃO

1. Como vimos na primeira parte, o Tribunal de Contas sofreu substancial alteração na sua competência, com a vigência da Constituição Federal de 1967. Em resumo de tudo que resultou dos comentários anteriores, temos que, no plano **geral** (art. 70, § 2º, da Emenda n.º 1/69), coube-lhe a apreciação das contas do Presidente da República, a auditoria financeira e orçamentária da Administração Federal (no âmbito dos 3 Poderes — art. 70, § 3º) e o julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores e das entidades da **administração indireta**. Deu-lhe, ainda, a Constituição Federal, competência **orgânica** compatível com a sua posição autônoma e inatacável, para eleger o seu Presidente e demais órgãos de direção (Vice-Presidente), elaborar o regimento interno e organizar os serviços auxiliares, propor ao Congresso Nacional a criação de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos, provê-los, conceder licença e férias aos seus membros e subordinados. Com esta competência, que identificamos pela sua natureza orgânica, o Tribunal de Contas, autônomo e desvinculado dos órgãos e entidades fiscalizados, pode melhor desincumbir-se da sua missão de controle externo.

2. Não parou aí a Constituição Federal, foi mais longe, e, descendo a detalhes, definiu a atuação do Tribunal, especificando, nesse sentido, a sua competência.

3. No exercício das suas funções, estabelece a Constituição, o Tribunal de Contas representará ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abuso por ele verificados no controle da administração financeira e orçamentária. Essa representação devolve ao Poder Político a competência para deliberar sobre tais irregularidades, revelando, uma vez mais, a nossa Carta Magna, a tendência a submeter a Administração Pública ao controle político. Não ficou apenas nessa forma ampla a especificação constitucional: definiu-lhe, nos §~ do art. 72, quando verificada, de ofício, ou por representação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares, ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contrato e concessões, competência para:

a) marcar prazo para o saneamento;

b) sustar a execução do ato, salvo do contrato;

c) propor ao Congresso Nacional a sustação dos contratos ou outras medidas, cabendo ao Congresso Nacional, em se tratando de contratos, deliberar em 30 dias, após o que, inexistindo manifestação do Poder Legislativo, será considerada insubsistente a impugnação.

4. Tal pronunciamento do Congresso Nacional, que por um simples decurso de prazo fulmina a impugnação do Tribunal, na forma como foi estatuído, segundo entendemos, retira à disposição o almejado resultado. A suspensão do ato de despesa pelo Tribunal de Contas também resulta inócua, em se considerando o disposto no § 7º do mencionado art. 72, onde se deu ao Presidente da República oportunidade para ordenar a execução do ato impugnado, **ad referendum** do **Congresso Nacional**, exceto em relação aos contratos.

5. A sua atual Lei Orgânica (Decreto-lei n.º 199/67), não foi mais explícita que a disposição básica, limitando-se a repetir a Constituição Federal, com poucos esclarecimentos. Todavia, atribuiu-lhe o legislador ordinário o controle sobre as cotas do imposto de renda, dedutíveis da arrecadação federal para os Estados, Distrito Federal e os Municípios, e sobre os Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sobre o IPI⁽¹⁾ (Imposto sobre Produtos Industrializados), fiscalizando a aplicação das importâncias entregues.

6. A auditoria financeira e orçamentária, porém, teve melhor tratamento, quando o diploma legal lhe reservou maiores detalhes, oferecendo o primeiro quadro explicativo. Assim, identifica-se, nos artigos 33 e 34, a sua finalidade precípua, ou seja, a fiscalização das pessoas sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas e o exame das contas dos responsáveis. Metodiza, a norma legal, o processo que informa essa auditoria, partindo da lei orçamentária, orçamento plurianual de investimentos e créditos adicionais, e, acrescentaríamos, a necessária fiscalização sobre a execução do orçamento-programa e da programação financeira (art. 36).

7. Estabeleceu, ainda, os documentos que, essencialmente, deverão instruir o processo:

a) atos relativos à programação financeira de desembolso;

b) balancetes de receita e despesa;

c) relatórios dos órgãos administrativos encarregados do controle financeiro e orçamentário interno;

d) rol dos responsáveis.

¹ como dispunha a C.F. de 1967, hoje alterada pela Emenda nº 1/69.

8. Chamamos atenção para os princípios de Harold Smith, expostos no início deste trabalho, sobre a controle interno, e anotaríamos, aqui, o disposto no art. 71 da Constituição Federal:

“O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a:

I — criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;

II — acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;

III — avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

9. Tem o Tribunal ação direta, ou seja, independente da remessa de documentos, relatórios e outros informes necessários, para o exercício da auditoria financeira e orçamentária. Assim, cumpre-lhe solicitar informações sobre a administração de créditos, ou outras que entender necessárias, proceder — inspeções **in loco** e comunicar os resultados às autoridades competentes. As inspeções serão realizadas por funcionários ou técnicos contratados, e a administração não pode sonegar nenhum documento ou livro de escrituração cuja apresentação seja obrigatória, ou quando exigidos, comunicando o Tribunal ao Congresso Nacional as sonegações constatadas. Sobre o assunto, já o Tribunal baixou atos normativos, usando da prerrogativa que lhe deu a legislação básica, para, respeitada a organização e funcionamento da administração, sem prejudicar a ação do controle interno, regular a remessa dos informes necessários (Resoluções nº 44/67, de 21-07-67, n.º 48, de 1º -09-67 (alteradas pela de n.º 91, de 20-03-70), n.º 55, de 08-03-68, n.º 60, de 02-05-68 (alteradas pela de n.º 91, de 20-03-70), n.º 113, de 16-03-72 alterada pela de n.º 121, de 13-03-73), n.º 65, de 12-08-75, e nas Portarias n.ºs 66, de 03-05-68, 109, de 30-08-68, 363, de 28-02-73, de 18-12-73.

10. Quanto aos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios na arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados, e sobre as cotas de participação na arrecadação do Imposto de Renda, o Tribunal baixou normas consubstanciadas nas Resoluções n.º 42, de 08-03-67, n.º 43, de 04-07-67, n.º 47, de 24-08-67, n.º 52, de 12-12-57, n.º 56, de 13-03-68 (Diários Oficiais da União de 19-04-67, 07-07-67, 29-08-67, 19-12-67 e 19-03-68, respectivamente) e Portaria n.º 331, de 31-08-73.

11. Sempre que verificar a existência de alcance, o Tribunal determinará o saneamento possível, ou pedirá as contas para apuração e julgamento.

12. A jurisdição do Tribunal de Contas, consoante o Decreto-lei n.º 199/67, abrange as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, ou seja, todo aquele que arrecadar ou gerir dinheiros, valores e bens da União ou pelos quais esta responda, bem como os administradores das entidades da Administração Indireta

ou de outras entidades. A jurisdição do Tribunal abrange, também, os herdeiros, fiadores e representantes dos responsáveis (art. 33). Todavia, não parou o legislador nessa declinação das pessoas e entes jurisdicionados e, prosseguindo, estabeleceu que estão sujeitos à tomada de contas e só por ato do Tribunal de Contas podem ser liberados, além dos já abrangidos, também **os ordenadores de despesas**, todos os servidores públicos, **ou não**, que derem causa à perda, subtração, extravio ou estrago de valores, bens e material da União, ou pelos quais seja responsável. A grande inovação que o Decreto lei n.º 199/67 introduz é a submissão dos **ordenadores das despesas** à jurisdição do Tribunal de Contas, através do processo de tomada de contas a que estão sujeitos, ao contrário do que ocorria antes, quando o responsável direto pelos pagamentos se atribuía a responsabilidade, inclusive, pela regularidade da ordem cumprida.

13. Mais uma vez resultaram claramente evidenciados como responsáveis jurisdicionados do Tribunal os que, servidores, são responsáveis por bens que, não sendo da Fazenda Nacional, estão, todavia, sob sua guarda, ou, ainda, os que, **não sendo** funcionários, nem estipendiados pelos cofres públicos, têm sob sua guarda bens, dinheiros e valores desta.

14. Outra ampliação da competência e jurisdição do Tribunal de Contas, na norma legal, é a que decorre do disposto no artigo 42:

“O Julgamento pelo Tribunal de Contas da regularidade das contas dos administradores das entidades da Administração Indireta e das que, por força da lei, lhe devam prestar contas, será feito à base dos seguintes documentos que lhe deverão ser presentes pelos administradores:

- a) relatório anual e balanços da entidade;
- b) parecer dos órgãos internos que devam dar seu pronunciamento sobre as contas;
- c) certificado de auditoria externa à entidade sobre a exatidão do balanço.”

15. O Tribunal de Contas julgará, na forma da Constituição Federal, as prestações de contas a que estão sujeitos os Governadores de Estados e os Prefeitos Municipais à base dos documentos que pelos mesmos devem ser presentes ao Tribunal, na forma do disposto em regulamento. Vale dizer que, quando responsáveis por fundos ou quantias da Fazenda Nacional, estão eles sujeitos ao julgamento do Tribunal, a quem deverão remeter as suas contas e comprovações.

16. As despesas de caráter reservado e confidencial não terão publicidade, e serão examinadas reservadamente pelo Tribunal de Contas, em sessão secreta.

17. Como já ficou esclarecido, o Tribunal de Contas julga da regularidade das contas dos responsáveis mediante processo de tomada de contas, e, ao fazê-lo, poderá:

a) ordenar a prisão dos responsáveis que, com **alcance julgado** em decisão definitiva do Tribunal ou intimados para dizerem sobre o alcance verificado em processo corrente de tomada de contas, procurarem ausentar-se furtivamente, ou abandonarem a função, o emprego, comissão ou serviço de que se acharem encarregados. Essa prisão não poderá exceder de três meses (art. 40, item III, do Decreto-lei n.º 199/67);

b) fixar, à revelia, o débito dos responsáveis que em tempo não houverem apresentado as suas contas nem devolvido os livros e documentos de sua gestão (item IV);

c) ordenar o seqüestro dos bens dos responsáveis ou de seus fiadores, em quantidade suficiente para segurança da Fazenda (item V) e ordenar o levantamento dos seqüestros e liberação dos bens sequestrados (item VII);

d) mandar expedir quitação aos responsáveis correntes em suas contas (item VI); e

e) julgar dos embargos opostos às decisões proferidas pelo Tribunal, e a revisão do processo de tomada de contas, em razão de recurso da parte ou do representante do Ministério Público.

18. Tais tomadas de contas serão organizadas pelos órgãos de contabilidade e certificadas pelos órgãos de controle financeiro e orçamentário, e serão remetidas ao Tribunal de Contas acompanhadas de pronunciamento sobre a sua regularidade, por parte dos chefes de Órgãos da Presidência da República, ou do Ministro de Estado, ou da autoridade por estes delegada, e, quando se referir a unidades dos Poderes Legislativos ou Judiciário, o pronunciamento caberá às autoridades respectivamente competentes. Deverão, ainda, ser acompanhadas de comunicação das providências que as autoridades tenham, porventura, tomado para resguardar o interesse público e a probidade da aplicação dos dinheiros públicos (art. 41 do Decreto-lei n.º 199/67).

19. Recebido o processo no Tribunal de Contas, terá início o procedimento que vai da instrução pelas auditorias financeiras e orçamentárias (as suas Inspetorias) onde sofrem exame por funcionário habilitado, diligências saneadoras, citação

dos responsáveis para alegação quando evidenciado alcance, até a conclusão, contida no parecer do Inspetor. As diligências serão efetuadas por meio de comunicações diretas às autoridades, e a citação, expedida ao responsável, à viúva, herdeiros ou fiadores, será objeto de expediente às autoridades, com pedido de notificação do responsável, ou por edital publicado no Diário Oficial da União, quando ignorado o seu paradeiro.

20. O Tribunal julga da regularidade das contas, e deve definir a situação do responsável perante a Fazenda Nacional, como consequência desse julgamento. Logicamente, o agente da administração, o administrador, não poderá estar serão em uma das três condições identificáveis conforma o caso: **quite**, em **débito** ou em **crédito**, porque, em sendo definitivo o julgamento, não pode admitir situação intermédia, ou indefinida. Como resultante dessa definição, temos a expedição, após o decêndio da notificação (publicação da ata), da quitação (provisão de quitação) àquele que estiver **quite**, declarando-se o **crédito**, quando for o caso, em provisão especial. Quando em **débito** o responsável, após o decurso do prazo legal, inicia-se o processo de execução, com a notificação do devedor para recolhimento do débito; também esta notificação será expedida ao devedor, viúva, herdeiros e fiadores, e poderá assumir a forma de expediente à autoridade competente, em edital, como no caso precedente. Decorrido o prazo de 30 dias da notificação, não sendo atendida, poderá o Tribunal ordenar a liquidação administrativa da fiança, ou o desconto parcelado ou total da importância devida, ou a cobrança judicial, a ser promovida por intermédio do Ministério Público. Recolhido o débito, o devedor fará jus à provisão de quitação.

21. Não estaria completa esta exposição, se não discorrêssemos sobre os recursos admissíveis das decisões do Tribunal, os quais, completando o quadro processualístico, dão ao julgamento do Tribunal a certeza decorrente da aplicação do princípio da contraditoriedade do processo. É o direito de defesa exercitado **ultimaratio**.

22. Consoante o texto legal (Decreto-lei n.º 199/67), os recursos admissíveis das decisões do Tribunal de Contas são **embargos** e **revisão**. Os embargos, muito embora a lei não o esclareça, acreditamos conservaram a classificação geral, onde são discriminados como **embargos declaratórios** ou **infringentes do julgado**, conforme se destinem ao esclarecimento de ponto obscuro da sentença ou à prova de **quitação** que ilida os fundamentos da decisão. Os embargos são mencionados naquele diploma legal no artigo 40, item VIII. A revsão, prevista no mesmo dispositivo, foi, porém, tratada com detalhes nos artigos 46 e 47, e será admissível a pedido do Ministério Público, ou da parte (responsável, seus herdeiros ou fiadores) quando interposto dentro de 5 (cinco) anos da decisão definitiva sobre a regularidade das contas.

23. Há, ainda, previsto no artigo 45 do Decreto-lei n.º 199/67, recurso para o próprio Tribunal e na forma do Regimento, interposto pelos interessados ou pelo representante do Ministério Público, dentro de 30 dias das decisões sobre a regularidade das contas dos responsáveis.

24. Não se poderá concluir o exame do assunto sem pelo menos ligeira menção às medidas assecuratórias do cumprimento da lei, ou sejam, penalidades capituladas na lei. Assim, aos **responsáveis** caberá a imposição de penalidades, a serem fixadas no Regimento Interno, em casos de omissão ao recolhimento do débito (artigo 49), após notificados. Às **autoridades** administrativas, às quais o Tribunal fixará prazo para os expedientes necessários à aplicação das

penalidades do artigo 49, caso omissão, caberá **multa** de até 50% dos respectivos vencimentos.

25. Por outro lado, não se poderá omitir a caracterização do crime contra a Administração Pública, quando a autoridade administrativa, ou o representante da Fazenda Pública, em 15 dias da ciência da decisão ou do recebimento do documento (cobrança executiva) não tomarem as providências que lhes couberem.

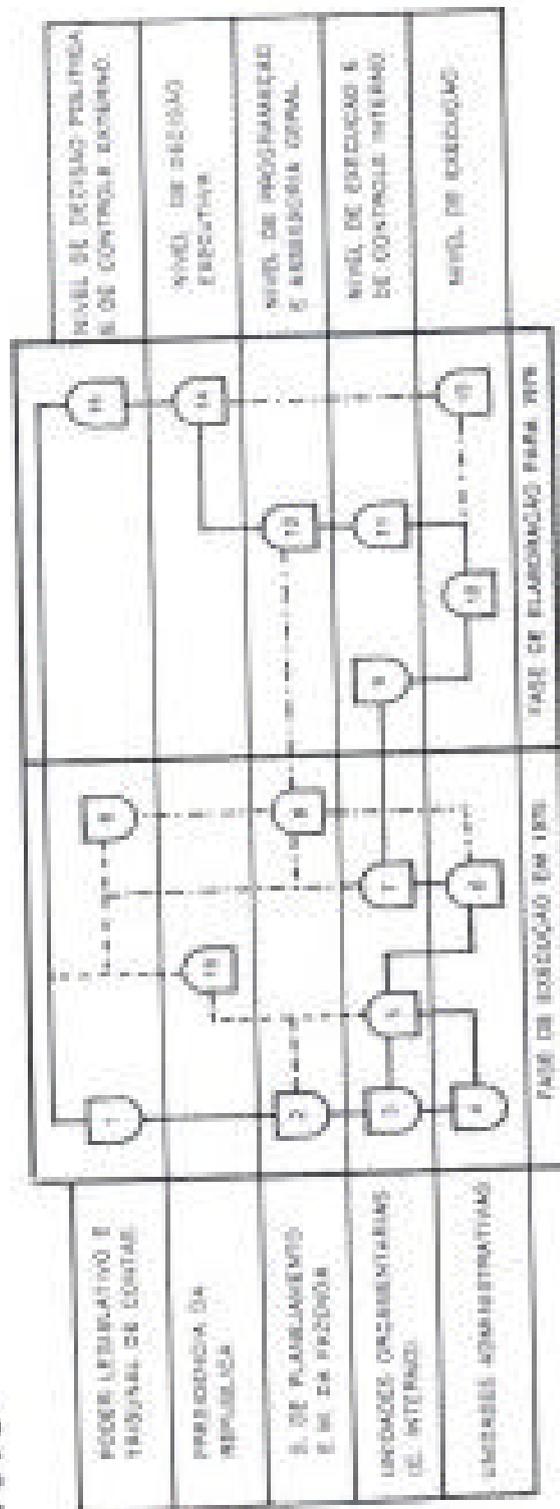
26. Aos que praticarem infração às leis e regulamentos da administração financeira, poderá ser aplicada multa **não** superior a 10% do maior salário mínimo do País, independentemente das sanções disciplinares. Tal disposição veio em substituição ao artigo 40 do Código de Contabilidade Pública, e esta multa será imposta, à vista da comunicação do Tribunal, pela autoridade administrativa, e, caso esta se torne omissa, incide na penalidade do artigo 51 (multa de 50% dos seus vencimentos).

27. Atualmente, caracterizada a infração às leis e regulamentos da administração financeira, o Tribunal de Contas, por interpretação sistemática e compreensiva, tem por prática normal a declaração de irregularidade das contas, e a direta aplicação das cominações estatuídas no art. 53 do Decreto-lei nº 199/67.

28. A prisão administrativa provisória decretada pelas autoridades administrativas competentes depende de homologação do Tribunal que, agora, é parte ativa no ato complexo como se caracteriza hoje a medida.

29. Consideramos, todavia, de suma importância, que, cabendo ao Controle Interno, estabelecer condições para funcionamento do Controle Externo, e sendo as auditorias do primeiro, o meio mais eficaz de imediata apuração da responsabilidade dos agentes da administração, os relatórios das auditagens, acompanhados do imprescindível certificado de auditoria, que poderá concluir pela regularidade das contas, com ou sem restrições, ou pela irregularidade, será o ponto de partida para a instrução que, nos órgãos de auditoria financeira e orçamentária do Tribunal de Contas, inclusive à conta dos resultados das inspeções ordinárias ou extraordinárias, opinará, no mérito, pela regularidade, com quitação, ou irregularidade, sequenciada pela imposição da multa do artigo 53 referido, ou pela declaração de débito e procedimentos consequentes.

O CICLO ORÇAMENTÁRIO 1975



LEGENDA:

- 1 - Exatidão de dados externos
- 2 - Preparação financeira do Fuzinho
- 3 - Distribuição das Quotas Fiscais
- 4 - Solicitação/Previsão de Créditos
- 5 - Compromisso do Orçamento
- 6 - Execução
- 7 - Posicionamento de dados de C. J. (1975 e 80)
- 8 - Análise de dados de C. Externa

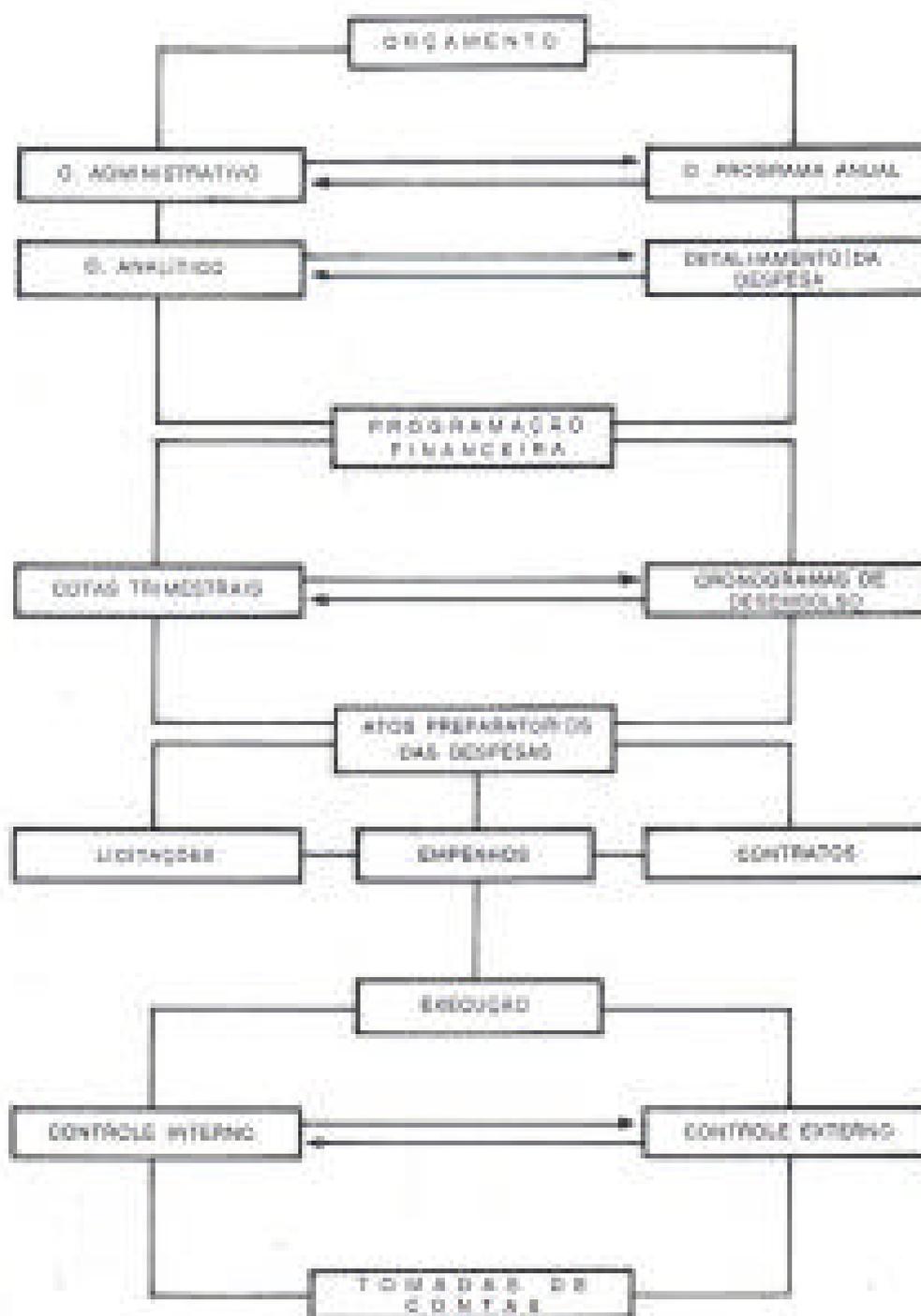
FASE DE ELABORACAO PARA 1976

- 9 - Realização de Cont. Interno
- 10 - Posicionamento político das Unidades
- 11 - Previsões setoriais
- 12 - Programação setorial
- 13 - Contorno
- 14 - Fluxo de Recursos
- 15 - Realização de C. J.
- 16 - C. J. Interno

EXEMPLOS:

- C. J. — — — — —
- C. J. Interno — — — — —
- Contorno e Contorno — — — — —

ESQUEMA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DA UNIÃO



BIBLIOGRAFIA

- 1 — AGENOR DE ROURE — O Orçamento — Ed. Pimenta de Meio Cia. — 1926;
- 2 — ALBERTO DEODATO — Manual de Ciências das Finanças — Ed. Saraiva — 1957;
- 3 — ALIOMAR BALEEIRO — Uma Introdução à Ciência das Finanças — Revista Forense — 1962;
- 4 — ALONSO CALDAS BRANDAO — Contabilidade Pública — Ed. 1968 — Madrid Editora Ltda;
- 5 — A. LOPES SÃ — Curso de Auditoria — Ed. Atlas S/A — 1966;
- 6 — A. LOPES SÃ — Auditoria de Balanços — Ed. Atlas 5/A. — 1967;
- 7 — ARIZIO DE VIANNA — Orçamento Brasileiro — Ed. Financeiras S/A — 1950;
- 8 — ARTHUR EUGENE BUCK — El Presupuesto en Los Gobiernos de Hoy — Impresores Penser S/A — B. Aires;
- 9 — ARTUR TAYLOR — As Grandes Doutrinas Econômicas — 1951;
- 10 — BENEDITO SILVA — Taylor e Fayol — FGV — 1965;
- 11 — CARLOS JOSË DE ASSIS RIBEIRO. — Finanças Municipais — Rev. das Caixas Econômicas Federais — jul/Set/58;
- 12 — CLOVIS ANDRADE VEIGA — Prática Orçamentária Rev. Dos Tribunais;
- 13 — EDGARD DA SILVA WILKEN — Técnica Orçamentária ,e Contabilidade Pública — Ed. Aurora — 1965;
- 14 — IPEA — M.P.C.G. — Coleção de Documentos — 1968;
- 15 — EWALD SIZENANDO PINHEIRO — O Controle Financeiro pelo Tribunal de Contas — D.I.N. — 1958;
- 16 — FABIO FANUCHI — Novas Leis Tributárias;
- 17 — BESSA DE ALMEIDA FERNANDO — Uma experiência em Instrução Programada para Orçamento. Fundação Getúlio Vargas;

- 18 — GASTON JEZE — Los Principios Generales del Derecho Administrativo — Editorial Reno SIA — Madrid, Espanha — 2a. Edição;
- 19 — GERALDO LA ROQUE — Contabilidade Pública — Ed. F.de Cultura — 1963;
- 20 — GERALDO LA ROQUE — Contabilidade Geral — Ed. Fundo de Cultura — 1963;
- 21 — GUILHERME MOOJEN — Orçamento Público — Ed. Financeira 5/A — 1959;
- 22 — HAROLD M. SOMERS — Finanças Públicas Y Ingreso Nacional;
- 23 — HENRI LAUFENBURGER — Traité Elémentaire de Science et Legislation Financiere — Paris — 1952;
- 24 — HENRY FAYOL — Adm. Industrial e Geral — Ed. Atlas — 1950;
- 25 — HENRY FORD — Minha Vida e Minha Obra — Ed. Monteiro Lobato — 1925;
- 26 — HUCH DALTON — Princípios de Finanças Públicas — FGV — 1960;
- 27 — IGOR DE S. TENÓRIO — Direito Financeiro — Apostilas da UnB;
- 28 — INTERNATIONAL ECONOMIC ASSOCIATION — Inflação USAID/65;
- 29 — J.B. ALMEIDA FILHO — Direito Financeiro e Finanças — 1964;
- 30 — JOSÉ CRETELLA JR. — Direito Administrativo do Brasil — Ed. Revista dos Tribunais — 1961;
- 31 — J. TEIXEIRA MACHADO JR. — Administração Orçamentária Comparada — Brasil/EUA;
- 32 — MACHADO JÚNIOR TEIXEIRA — Comentários à Lei n.º 4.320/64. Fundação Getúlio Vargas;
- 33 — JURANDYR COELHO — Introdução ao Orçamento Público — DASP— O. Doc. 1958;
- 34 — LEON WALRAS — Economia Política e Social — Lisboa — 1940;
- 35 — LUIGI FRAY — Desenvolvimento Econômico;
- 36 — LUIZ SOUZA GOMES — Economia Política e Finanças;

- 37 — MARCEL WALINE — *Traité Élémentaire do Droit Administrative* — Paris — R. Siroy — 1951;
- 38 — MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO — Programa de Ação Econômica do Governo — 1964/1966;
- 39 — M. MARQUES DE OLIVEIRA — Lições de Contabilidade Pública — Ed. Atlas — 1955;
- 40 — 0º. ALVARENGA BERNARDES — Direito Financeiro e Finanças — 1ª. Ed. — Ed. Atlas;
- 41 — RUBEM DE OLIVEIRA LIMA — Elementos de Administração Orçamentária. Universidade do Distrito Federal;
- 42 — ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS — Estrutura de Orçamento e Classificação das Contas Públicas — FGV — 1959;
- 43 — 010 ECKSTEIN — Economia Financeira;
- 44 — PEDRO MUROZ AMATO — Orçamento — FGV — 1958;
- 45 — RAFAEL BIELSA — Regimen Jurídico de la Contabilidad Pública — R. de Palma — 1955 — B. Aires;
- 46 — REAL INST. DE ADM. PÚBLICA — Organização Adm. Para o Desenvolvimento Econômico — FGV — 1964;
- 47 — RENÉ STOURM — *Le Budget* — O. Appleton and Company — 1917;
- 48 — SEBASTIAO SANT'ANNA E SILVA — Curso sobre Orçamento-Programa;
- 49 — SEBASTIAO SANT'ANNA E SILVA — Curso de Adm. Orçamentária — EBAP — FGV — 1952;
- 50 — SEBASTIAO SANT'ANNA E SILVA — Controle da Execução do Orçamento — Imp. Nacional — 1964;
- 51 — SEBASTIÃO SANT'ANNA E SILVA — O Déficit Orçamentário e a Política Financeira — Rev. Serv. Público — maio/58;
- 52 — SENAM — IBAM — Instrução para Encerramento do Exercício — Lei n.º 4.320/64 — 1965;
- 53 — SILVIO SANTOS FARIA — Iniciação Financeira — 1958;

54 — SILVIO SANTOS FARIA — Controle das Finanças Públicas — 1958;

55 — SILVIO SANTOS FARIA — Aspectos da Parafiscalidade;

56 — THEMISTOCLES B. CAVALCANTI — Tratado de Direito Administrativo
— L. Freitas Bastos — 1955;

57 — URSULA H. HICKS — Finanças Públicas — Manuais de Economia —
Cambridg — 1961.

INTEGRAÇÃO TÉCNICA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NACIONAL

Econ. MARCONI BARBOSA ISOLAN

O economista MARCONI BARBOSA ISOLAN é ex-integrante do Gabinete de Orçamento e Finanças do Governo do Estado do Rio Grande do Sul; ex-integrante da equipe Técnica da OEA, para a qual realizou trabalhos em inúmeros países da América Latina; atual Consultor Técnico de diversos Municípios Brasileiros.

INTRODUÇÃO

Como sócio fundador da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO-ABOP, e técnico com certa Vivência profissional, nos permitimos colocar alguns temas para debate nos Grupos de Trabalho que se constituirão por ocasião do II Seminário Nacional sobre Orçamento Público, indicando com o presente documento diversos assuntos que seguramente merecerão a atenção dos participantes quanto às intenções e busca de uma contínua e melhor articulação do processo orçamentário nacional.

As atividades que serão desenvolvidas no GT n.º III centrar-se-ão na abordagem do tema “Integração Técnica do Processo Orçamentário Nacional” e deverão identificar os procedimentos, metodologias e instrumentos que possibilitem uma melhor coordenação programática em todas as suas fases e, em sentido mais amplo, no contexto das diferentes esferas de governo.

Desnecessário é dizer da amplitude e complexidade contida na temática proposta. Ocorre que muitos e diferentes são os mecanismos que hoje regem a vida federativa da nação. Somente a contínua busca e permanente propósito de ordenar, complementar e integrar esses mecanismos é que nos permitirá o usufruto comum dos avanços técnicos na área de programação econômica e orçamentária, bem como contribuirão para o aprimoramento da unidade nacional em todas as áreas da vida pública brasileira.

O Governo Federal tem desenvolvido um continuado esforço com vistas ao estabelecimento de uma sistemática uniforme para o processo orçamentário nacional, tanto no que diz respeito aos órgãos da administração direta ou indireta, sejam da área federal, estadual ou municipal, como entre esses mesmos níveis de governo, respeitando sempre suas respectivas autonomias.

Claro que resta ainda um longo caminho a ser percorrido na busca de uma etapa que se possa considerar plenamente satisfatória. E é justamente na busca de tal objetivo que os SENOPs e seus Grupos de Trabalho podem colher as experiências, as inquietudes e as proposições de um sem número de técnicos e instituições que também estão interessados numa maior integração do processo orçamentário nacional.

Não significa que o II SENOP esgotará o assunto, mas, e isto pode ser considerado definitivo dará as primeiras referências de porte para que encurte o prazo da época em que o processo orçamentário nacional refletirá uma efetiva programação econômica coordenada nos diferentes quadrantes do País, tanto em seus aspectos formais como em seu conteúdo e complementaridade operativa.

ANTECEDENTES BÁSICOS

Propósitos Governamentais

Partindo do princípio básico de que o planejamento precede a orçamentação, qualquer propósito de integração desta última deverá corresponder, concomitantemente, a uma efetiva articulação do sistema nacional de planejamento.

O Governo Federal em 5 de junho de 1972 criou a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios — SAREM, órgão vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República e cujas principais atribuições são, entre outras:

- prestar assistência técnica aos Estados na formulação de diretrizes gerais, planos e programas de ação com vistas a assegurar uma compatibilização com as diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal;

- prestar assistência técnica aos Municípios, por intermédio dos Governos Estaduais, principalmente no campo do planejamento, orçamentação e modernização administrativa;

- desenvolver um sistema de informações entre os Estados e a Secretaria de Planejamento da Presidência, com vistas ao aperfeiçoamento do processo de planejamento.

Nota-se na criação da SAREM o propósito claro e oportuno de institucionalizar um mecanismo que permita uma integração do processo nacional de planejamento, a qual, juntamente com o IPEA, ambos da Secretaria de Planejamento da Presidência, terão a necessária força e respaldo político para centralizar toda a articulação do planejamento regional, estadual e local.

O Programa de Trabalho da SAREM para 1975 diz textualmente:

“A função de articulação com os Estados e Municípios se insere, sem dúvida alguma, entre as mais importantes do Sistema de Planejamento Federal cujos objetivos incluem, expressamente, o de “coordenar a elaboração dos planos e programas gerais do Governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais.”

Esta cooperação intergovernamental, aliás, vem sendo intensificada nos últimos anos e, se por um lado, apresenta vários êxitos, por outro, reclama uma reformulação de métodos e procedimentos já que a experiência tem demonstrado que “o grande problema de planejamento brasileiro não é como preparar bons

planos, mas implementá-los”. Nesse contexto, a articulação com os Estados e Municípios deve ser concretizada através de uma estratégia que vise não somente a provocar as necessárias mudanças nas estruturas sócio-econômicas das várias regiões, mas que objetive, ao mesmo tempo, a preservar essas mudanças, dentro das diretrizes nacionais.

Por tais motivos, urge uma integração mais efetiva do Sistema de Planejamento Federal, vertical e horizontalmente:

No plano vertical, o órgão central do Sistema Federal se articulará com os Estados e Municípios, a fim de conciliar o planejamento dessas três áreas de governo com as diretrizes nacionais de desenvolvimento, dotando, ao mesmo tempo, os órgãos de desenvolvimento regional de estruturas apropriadas à função que lhes cabe como entidades colaboradoras no esforço de articulação com os Estados e Municípios, de modo que a circunstância de se encontrarem na proximidade dos fatos e problemas seja aproveitada dando maior eficiência e agilidade à ação.

No plano horizontal, integrar-se-á com vários órgãos setoriais do Sistema Federal, sem prejuízo da subordinação administrativa de cada um, mas, tornando efetiva a supervisão técnica e a fiscalização específica do Sistema Central, de forma a suscitar um melhor relacionamento entre esses últimos, e obter maior eficiência da atuação do setor público.

O que corresponde analisar no Grupo de Trabalho é a forma mediante a qual as instituições presentes no II SENOP poderiam colaborar com os oportunos propósitos da SAREM, a fim de que seja facilitada a ampla e complexa tarefa da articulação do sistema nacional de planejamento.

Um outro extraordinário subsídio à análise do tema são os documentos apresentados no recente Simpósio Nacional sobre Órgãos de Articulação com os Municípios promovido pelo IBAM e sob o patrocínio da SAREM.

Algumas Limitações Atuais

Diversificação de Prazos

O editorial do “Informativo” ABOP n.º 1, de junho de 1975, iniciou uma campanha nacional visando a racionalização do processo orçamentário, que se iniciaria com a atualização dos prazos de encaminhamento dos projetos de leis orçamentárias anuais às Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

A iniciativa da ABOP decorreu da constatação, em muitos casos, da coincidência nos prazos de envio das propostas orçamentárias ao Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

O atual prazo para o Governo Federal está contido no art. 66 da Constituição da República Federativa do Brasil: "O Projeto de Lei Orçamentária Anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei". Vale dizer, 31 de agosto de cada ano, o que admite-se como razoável...

Ocorre que muitos Estados e Municípios ativeram-se ao prazo do Governo Federal, quando em verdade suas respectivas constituições ou leis orgânicas poderiam legislar sobre a matéria.

Aliás, o que ocorreu num grande número de Estados, e mesmo, Municípios.

Existem hoje os mais diferentes prazos, adotados pelos Estados e Municípios para o envio da proposta orçamentária: Estado do Rio Grande do Sul — 31/8; Estado de São Paulo — 30/9; Estado do Pará — 1º/9; Municípios da Bahia — 31/7; Municípios de São Paulo — 30/9; Municípios de Santa Catarina — 15/10; Novo Hamburgo-RS — 31/8; Torres-RS — 30/9; Sapucaia-RS 15/10; Agudo-RS 31/10; Gramado-RS 31/11, etc.

Os inconvenientes que decorrem dessa diversidade de prazos obstaculizam a efetiva integração do processo orçamentário nacional.

Em meados do corrente ano a Subsecretaria de Orçamento e Finanças — SOF, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, enviou ofícios aos Secretários Estaduais de Planejamento sugerindo a adoção de novos prazos para os Estados e Municípios apresentarem seus projetos de leis orçamentárias às Assembléias e Câmaras Municipais. Alguns Estados já procederam ou estão procedendo às alterações sugeridas como é o caso do Piauí, Amazonas e Santa Catarina.

As principais vantagens do escalonamento proposto, são as seguintes:

- maior prazo para análise da execução da receita e da despesa, com efeitos salutares quando da projeção daquela e fixação desta, para o exercício financeiro seguinte;

- melhor conhecimento do volume de recursos que uma área transfere à outra (FPE, FPM, Retorno do 1CM, Fundo Rodoviário Nacional, auxílios contribuições);

- orçamentação mais correta dos serviços e obras em que participam mais de um nível de governo (União, Estado e Município).

Coordenação da Ação Pública

Já se disse que qualquer intenção ou processo de integração técnica de programação orçamentária deve ser precedido de uma perfeita articulação ao nível dos centros decisórios, como entre as unidades responsáveis pelos programas e projetos espalhados por todo o País.

Assim como existe uma discriminação de receitas entre União, Estados e Municípios, existe uma relativa definição de áreas, entre os níveis de governo, para formulação da política e prestação de serviços. Ocorre que na prática um nível complementa o outro, pois a base físico-social de suas respectivas ações é a mesma.

Devido talvez a imensidão do território e a multiplicidade de órgãos da administração direta e indireta que atuam dentro do setor público brasileiro, tem faltado, em muitos casos, um perfeito relacionamento entre as entidades responsáveis pela elaboração e/ou execução de programas e projetos e as autoridades locais que, se não intervêm nos mesmos, são objetos deles.

Tem ocorrido duplicações flagrantes de ação pública estatal, onde, por exemplo, o setor público federal desenvolve atividades paralelas e coincidentes com o setor público estadual, principalmente na área de estudos e planejamento. Às vezes essa duplicação é horizontal, isto é, órgãos de um mesmo nível de governo atuam numa mesma área de forma paralela e não complementar.

No momento em que se discute a nível federal a implantação de um “Sistema de Informações para o Planejamento”, e segundo a SAREM, “o objetivo principal da articulação institucional é a mais completa integração programática e operativa das atividades desenvolvidas nas várias esferas de governo e que, no longo prazo, deverá fortalecer-se com o estabelecimento de um fluxo constante de informações”, é oportuno lembrar que tal sistema não deveria ficar restrito ao simples manejo e agregação de dados, mas, isto sim, deverá contemplar uma forma de comunicação permanente entre os diferentes órgãos federais, regionais, estaduais e municipais que atuam numa mesma área geográfica, sempre e quando os mesmos estejam dentro de um mesmo setor econômico-social ou que estejam relacionados.

Em verdade, talvez o correto seria distinguir “comunicação” de “informação”, pois o que atualmente menos ocorre é o primeiro caso e a forma de conseguir esse relacionamento interinstitucional devesse ser considerada separadamente do sistema de informações para o planejamento.

O Ministério da Agricultura vem realizando uma primeira experiência tratando de buscar uma integração das ações do governo federal e estadual em tudo que diga respeito a interveniência do setor público no setor primário da economia.

Quantas obras de infra-estrutura decidem-se a nível federal, das quais os executivos municipais são os últimos a saber. Problemas deste tipo seriam corrigidos com a concepção de um mecanismo de comunicação permanente.

Deficiência de Registros

Atendendo a princípios de maior flexibilidade administrativa ou aplicação dirigida de algumas receitas vinculadas, têm-se criado formas de execução orçamentária que não atendem as normas gerais de orçamento e contabilidade pública vigentes no País.

E o caso de algumas instituições e fundos autárquicos que estabelecem relacionamento institucional direto com Secretarias de Estado e Municípios, buscando a execução de programas e projetos específicos, mediante recursos cujo repasse e controle de execução fogem ao orçamento geral e ao sistema central, de contabilidade dessas entidades.

Esse fato tem, inclusive, criado polêmicas entre alguns executivos e legislativos estaduais.

A título indicativo de tais casos, citam-se os convênios e forma de operação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e os Salários-Educação recebidos diretamente pelos Estados. Semelhante figura ocorre com a Fundação Serviços de Saúde Pública.

Caberia a discussão de uma forma através da qual se pudesse satisfazer os princípios gerais de orçamentação e registro da receita e despesa pública, de modo a permitir uma visualização agregada das contas, sem ferir os mecanismos que têm permitido a agilização e a fiscalização mais direta do manejo de recursos destinados a programas e projetos específicos, onde a autoridade que ordena a despesa encontra-se fora do órgão que a executa.

Classificações Orçamentárias

DA DESPESA

A classificação funcional-programática instituída pela Portaria n.º 9 e suas posteriores adaptações constitui-se hoje num dos principais elementos da integração do orçamento nacional.

Muitos Estados e Municípios ainda encontram problemas para o enquadramento de alguns programas que desenvolvem. O importante seria que os órgãos estaduais fossem sistematizando esses casos com vistas a fornecer subsídios à Secretaria de Planejamento da Presidência da República para, quando redefinir critérios, estabelecê-los com uma abrangência comum a todas as unidades da Federação.

Ademais dos problemas inerentes à classificação funcional programática se detetam algumas distorções no uso de certos elementos da despesa, que decorrem tanto da má interpretação conceitual ou deficiência das próprias classificações. É o caso, entre outros:

- elemento 4.1.2º — Serviços em Regime de Programação Especial — cuja execução da despesa não é registrada pela contabilidade de forma e permitir sua discriminação;

- classificação- econômica — cuja especificação apresenta deficiências conceituais e excessiva discriminação em determina dos elementos;

- super avaliação do investimento público — trata-se dos casos em que são imputadas despesas de conservação e manutenção como aumento do patrimônio nacional ou da instituição.

DA RECEITA

O manejo dos dados das receitas públicas federais, estaduais e municipais não cessam por ocasião dos balanços, mas constituem base para quantificações macroeconômicas integrantes do sistema de contas nacionais, dar ser oportuno analisar o princípio de uniformidade de classificação que ainda não foi plenamente atingido.

Discute-se, por vezes, o aspecto legal ou conceitual de determinadas receitas e, na falta de um critério único, adotam-se soluções não uniformes.

Sobre o tratamento a ser dado à receita oriunda do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias — 1CM, existem duas correntes. A primeira entende que o total arrecadado deve integrar a Receita Estadual, sendo a parte correspondente aos Municípios objeto de transferência após o registro no Tesouro. A segunda corrente considera que os 20% constitucionais “pertencem” aos Municípios, não devendo, pois, integrar o orçamento geral do Estado.

O Imposto sobre a Renda, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos do trabalho e de títulos de dívida pública, pagos pelos Estados e Municípios, conforme ao estabelecido nos artigos 23, 24 e § 2º do artigo 25 da Constituição,

integrará o conceito de Receita Tributária e não o de Receita por Transferências, das respectivas áreas que o retiverem.

Em alguns casos os Impostos Únicos (combustíveis e lubrificantes, energia elétrica) são registrados como transferidos diretamente aos órgãos que gerenciam o setor, estabelecendo critérios diferenciados entre um e outro Estado.

Muitos Estados ainda não registram na Receita o Salário Educação que recebem, ferindo o princípio da universalidade orçamentária e o artigo 62 da Constituição Federal, que aparece reproduzido em todas as Constituições dos Estados.

Alguns Convênios que envolvem a transferência de recursos financeiros, e que muitas vezes são celebrados em plena vigência do próprio exercício fiscal, não têm sido objeto de registro no orçamento de receita do órgão recebedor.

A gama de distorções não se esgota na relação anterior seguramente o SENOP apresentará outras situações que têm dificultado a integração técnica do processo orçamentário nacional no referente à classificação da receita.

Preparação e Fixação do Pessoal Técnico

Em qualquer processo de trabalho que objetive uma melhoria operacional — entre outros aspectos que se devam considerar — a elevação dos quadros técnicos adquire especial relevância.

O maior ou menor grau de integração técnica do processo orçamentário nacional dependerá da existência de um elevado nível técnico e de polivalência profissional dos recursos humanos dedicados às áreas de planejamento e programação orçamentária dos diferentes níveis e órgãos de governo.

Daí a importância que assumem os programas de adestramento permanente do pessoal técnico vinculado a área de planejamento e orçamento.

Diversos órgãos do Governo Federal, dos organismos regionais, das secretarias estaduais de planejamento têm promovido cursos de treinamento e aprimoramento técnico profissional do pessoal público. Esse esforço tem sido feito diretamente ou através de convênios ou contratos com instituições privadas, vinculadas a área da capacitação.

O sistemático esforço havido tem encontrado óbices os mais diversos, desde a mudança dos técnicos locais para idênticas atividades em centros maiores, até o abandono de funções por outras de maior remuneração financeira.

Planos Operativos Anuais

Qualquer intenção de integração técnica do processo orçamentário nacional não pode deixar de considerar a necessidade de que programas governamentais devam estar enquadrados numa técnica operativa de curto prazo, mais abrangente do que apenas a expressão orçamentária dos serviços e obras públicas para um determinado período.

Seguramente um dos fatores que têm dificultado o avanço real dos sistemas de programação orçamentária, refere-se ao excessivo aspecto financeiro e formal das propostas orçamentárias. Muito se avançou na classificação da despesa e na padronização de conceitos programáticos, mas um longo caminho ainda tem que ser percorrido com vistas à integração de um conjunto de variáveis económicas e mecanismos institucionais que se inter-relacionem no processo da prestação de serviços, execução de obras, políticas fiscais e financeiras desenvolvidas pelo setor público.

A distância existente entre a formulação pura de um plano ou programa governamental e a sua execução, controle, avaliação e correlação com as demais variáveis e parâmetros do complexo económico em que se insere, encontra uma resposta na recente técnica sistematizada, principalmente, pelos planeadores franceses, denominada “Planejamento Operativo Anual”.

Segundo Antonio Amado: “Procura-se no planejamento operativo integrar as variáveis reais com as monetárias e financeiras, em proveito da viabilidade da execução dos planos e da concretização de seus objetivos e metas.

Como é uma técnica a serviço da definição, gerência e administração de políticas de curto prazo, tem que contar com um sistema de acompanhamento e avaliação ágil e oportuno, que permita acompanhar a gestação e concreção dos fenómenos económicos e sociais, de forma a poder atuar sobre os mesmos, oportuna e eficazmente. Isto implica na montagem de um sistema informativo que alimente adequadamente a pirâmide organizativa das autoridades e da comunidade, sem entorpecer o processo decisório, riem por excesso nem por deficiência.

Tratando-se também de uma técnica estreitamente vinculada à execução dos planos, tem que integrar a própria modalidade de governar e administrar de todos os níveis institucionais, o o que implica na necessidade de difundir seus objetivos, instrumentos e modo de operar, tanto pelo setor público, como pelo privado.

Para atender aos requisitos anteriormente citados, é necessário que na elaboração do Plano Operativo Anual, nos seus aspectos setoriais, programáticos e espacial participem ativamente os órgãos executores, cabendo a organismos especializados proceder à compatibilização “ex-ante” e “expost” a distintos níveis e nas várias áreas”.

Constituem-se nos principais instrumentos do planejamento operativo anual: o **orçamento econômico nacional** — dados macroeconômicos; o **orçamento monetário financeiro** — política monetária, fiscal, cambial, endividamento, etc.; o **orçamento do balanço de pagamentos** — importação e exportação; o **orçamento do setor público** — receitas e despesas de todos os níveis institucionais públicos; o **balanço ou orçamento de recursos humanos** — volume e especialização da mão-de-obra; o **balanço ou orçamento de materiais** — oferta e demanda de bens; os quais devem ser desagregados em planos operativos setoriais e planos operativos regionais.

Considerando que o II SENOP deve ter uma visão ampla do marco técnico e conceitual em que está enquadrado o sistema orçamentário, julga-se oportuno que o mesmo discuta as principais formas, as limitações e os avanços havidos na compatibilização de variáveis comumente tratadas de forma separada e que o sistema de “Planejamento Operativo Anual” se propõe juntá-las, relacioná-las e compatibilizá-las.

Reuniões Técnicas Regionais

Devido à dimensão geográfica do País, por mais eficientes que sejam o intercâmbio e a difusão de normas gerais ou formais sobre o planejamento, programação orçamentária e modernização administrativa, sempre haverá Estados, Municípios, Autarquias, Institutos, Fundações, etc., que se adiantam na gestão coordenada e eficiente de seus recursos, seja pelo nível de seus técnicos e/ou pelo funcionamento operacional de seus sistemas de planejamento, execução de serviços, construção de obras ou manejo de seus instrumentos legais, fiscais ou financeiros.

Partindo do princípio de que as instituições públicas das várias regiões não são necessariamente “simétricas”, sempre haverá um critério e uma experiência própria a ser discutida, e que pode referir-se à administração fiscal, ao orçamento de caixa, às licitações públicas, ao controle contábil, à avaliação da execução orçamentária, à padronização de conceitos de itens da receita e da despesa pública, ou mesmo, à forma e custo dos serviços e obras públicas oferecidos à comunidade.

Entendemos que poderia estabelecer-se um intercâmbio periódico, senão a nível nacional, pelo menos a nível regional mediante a realização de reuniões técnicas regionais anuais sob a liderança de um Estado de cada região e que precederiam sempre os Seminários Nacionais de Orçamento Público.

De acordo ao proposto, as reuniões técnicas regionais nos diferentes pontos do País indicariam e se proporiam cumprir um elenco de medidas e ações visando a uma real integração do processo orçamentário nacional, tanto no sentido vertical (União, Estado, Município) como horizontal (administração direta e indireta) de cada um dos níveis de governo.

Por ocasião dos SENOPs, realizados sempre a nível nacional, um de seus temas para análise e recomendações seria decorrente das proposições originadas nas Reuniões Técnicas Regionais. Aquelas recomendações que fossem ratificadas pelo Seminário, passariam a se constituir em Normas Gerais às quais os Estados e Municípios, volitivamente e em função de suas possibilidades, passariam a observar.

Quando da realização das Reuniões Regionais e Seminário Nacional far-se-á uma apreciação crítica dos progressos conseguidos pelas diferentes Unidades da Federação e órgãos da administração indireta na área de elaboração, revisão, controle e avaliação de todos os trabalhos de programação orçamentária. Após a análise dos avanços, partir-se-ia para a reafirmação de proposições havidas, bem como daquelas que se constituirão em novos objetivos para o ano seguinte.

Proposições Concretas Visando a Integração

Tratando de sistematizar, concretamente, as principais proposições que entendemos decorrem das observações anteriores, passamos a apresentá-las particularizadamente:

— A articulação do sistema nacional de planejamento não deve prender-se apenas a aspectos normativos, metodológicos ou de fiscalização da esfera que transfere recursos em relação a que os recebe. Deve, também, estabelecer um mecanismo em que cada nível de governo receba ou informe as diretrizes de políticas globais, fiscais, espaciais e setoriais, de forma que haja uma interação a nível de planejamento superior do País.

Cada Estado deveria ter as diretrizes e propósitos da União antes de um prazo razoável da elaboração de sua proposta orçamentária, O mesmo deveria ocorrer com os Municípios em relação ao Estado e, em alguns casos, à própria União.

A coordenação temporal do processo deve ser assumida por um órgão que conte com suficiente apoio técnico e força política de parte dos escalões superiores do sistema central de planejamento do País. As diretrizes e propósitos desse órgão deverão sempre ser transmitidas de forma a atender o processo de planejamento e orçamentário das três áreas do governo.

Ainda quanto à articulação do processo nacional de planejamento é de suma importância que a integração vertical não se realize somente entre o órgão federal de planejamento e os respectivos órgãos regionais, estaduais e municipais. Deve, também, permitir a coordenação dos órgãos setoriais da administração federal e estadual que atuam em cada Região, Estado e Município.

Propõe-se a organização desse mecanismo de articulação de forma totalmente integrada no âmbito do Sistema Nacional de Planejamento, compreendendo as três áreas de governo: federal, estadual e municipal.

Adoção pelos Estados e Municípios dos seguintes prazos para o encaminhamento de seus respectivos projetos de leis orçamentárias:

— Estados:

Até três meses antes do início do exercício financeiro. Vale dizer 30/09.

— Municípios:

Até dois meses antes do início do exercício financeiro. Vale dizer 31/10.

Na discussão do presente tema, o Grupo de Trabalho deverá oferecer novos elementos que poderão reforçar a proposição básica, bem como oferecer subsídios quanto a forma mais expedita de conseguir a aceitação e execução imediata da idéia pelos Estados e Municípios, respeitando sempre os princípios de autonomia dos mesmos, dentro do regime federativo brasileiro.

Adequação, sem ferir o marco conceitual, da Classificação Funcional Programática tendo em vista os problemas ainda vigentes e que dificultam seu uso, por algumas entidades, mesmo após as revisões feitas. Cabe uma simplificação da atual desagregação para os casos dos municípios que têm estrutura e recursos limitados, técnica e financeiramente.

Revisão da classificação econômica da despesa contida na Lei n.º 4.320/164, de forma a obstaculizar a utilização indiscriminada do elemento 4.1 .2º — Serviços em Regime de Programação Especial.

Devem ser fixados critérios quanto à classificação das despesas de capital, pois muitos órgãos e entidades superdimensionam os investimentos com despesas de manutenção de obras, distorcendo o real esforço de capitalização da economia nacional.

Estabelecer condições para que todos os recursos financeiros transferidos de uma à outra esfera, tenham expressão orçamentária e registro contábil naquela que executa. É o caso de alguns Convênios e do Salário Educação, entre outros.

Adoção de um critério uniforme na classificação da Receita, estabelecendo o critério legal ou conceitual para cada um dos itens da receita que comportam dupla interpretação.

Ainda quanto à Receita deve-se estabelecer rígida fiscalização da observância do registro centralizado de recursos financeiros, cuja execução tem sido paralela aos sistemas centrais de orçamento e de contabilidade.

Deve-se incrementar os programas de formação de pessoal técnico, especializado na área de programação econômica e orçamentária, bem como criar condições técnicas e financeiras de fixação desses técnicos nos diferentes pontos do País.

Toda a administração pública deve pautar sua ação conforme a um “plano operativo anual”, do qual o orçamento de receita e despesa seja um dos instrumentos formais integrando um conjunto mais amplo de diretrizes, objetivos, metas e procedimentos, que constituam o plano gerencial do administrador.

Os próximos seminários nacionais de orçamento serão precedidos de reuniões técnicas regionais, com um número de participantes limitado aos representantes técnicos dos órgãos centrais de planejamento, orçamento e controle interno e externo.

A montagem operativa e eficiente das reuniões aqui propostas deverá contar sempre com uma Secretaria Técnica, cujos integrantes deverão advir dos órgãos superiores que regem, estudam e acompanham a matéria, como é o caso do Instituto de Programação e Orçamento — INOR —, Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios — SAREM —, ambos vinculados à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, e de outras entidades como o IBAM e a própria ABOP.

Talvez as conclusões e recomendações do GT n.º III, do II SENOP, deveriam constituir as primeiras proposições “cobráveis” quando da realização das futuras Reuniões Técnicas Regionais ou do III Seminário Nacional de Orçamento Público.

Na introdução se disse que nem o autor, nem o SENOP estão esgotando ou esgotarão o tema da integração técnica do processo orçamentário. Este documento apresenta apenas uma primeira faceta para discussões.

Da apreciação crítica das recomendações anteriores e de outros pontos que ampliarão a temática a ser analisada, resultarão recomendações objetivas dirigidas a aperfeiçoar a integração técnica do processo orçamentário nacional.

PLANEJAMENTO OPERACIONAL ANUAL E O ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO

Antonio Augusto Oliveira Amado
Diretor de Programação do
INOR/IPEA

O economista ANTONIO AMADO é **expert** com vasta experiência tanto na docência como em assessoria de planejamento e orçamento. Integrou durante vários anos os quadros técnicos do ILPES (Nações Unidas).

Trabalhou como técnico na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Prestou Assessoria a grande parte dos países da América Latina nos campos do Planejamento de médio prazo, Planejamento Operativo Anual e Orçamento.

CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO

Desenvolvimento Econômico (SUDENE/CEPAL)
Desenvolvimento Econômico e Planejamento (CEPAL)
Programação Financeira e Orçamentária (CEPAL)

Atualmente é Diretor de Programação do INOR/IPEA.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é apresentar ao II Seminário Nacional de Orçamento Público uma descrição do processo de gestação do planejamento operativo anual do âmbito dos países em vias de desenvolvimento da América Latina, uma caracterização e apresentação dos principais instrumentos que integram esta técnica, uma análise das relações dos mencionados instrumentos com o orçamento do setor público e finalmente tentar dar resposta a algumas interrogações, que é normal que surjam como consequência da análise do presente documento, como também indicar alguns requerimentos, a nosso ver, básicos para iniciar um processo de implantação desta técnica.

Não tem a pretensão de ser conclusivo nem extensivo a todos os aspectos do planejamento operativo, tratando tão-somente de evidenciar as principais características e vantagens que sua aplicação pode trazer para a gerência e administração das políticas de curto prazo, para a execução dos planos de médio e longo prazos, e para a melhoria do processo orçamentário.

Pretende-se receber opiniões e sugestões para enriquecer os conceitos e princípios metodológicos apresentados com o objetivo de conseguir uma melhor adequação à nossa realidade.

O presente trabalho recebeu subsídios importantes de outro denominado “Algunas Notas sobre Planes Operativos Anuales”, do qual somos co-autores com o prezado amigo e companheiro de trabalho, Dr. Jorge Israel R., funcionário das Nações Unidas, apresentado ao II Seminário Interamericano de Orçamento Público, realizado em Lima, Peru, de 24 a 27 de julho de 1972.

Os conceitos que se expõem e as opiniões que se emitem não representam necessariamente o pensamento do órgão no qual trabalhamos, assumindo sobre os mesmos inteira responsabilidade.

A. ALGUNS COMENTÁRIOS SOBRE O PLANEJAMENTO

1. CONCEITO DO PLANEJAMENTO

O planejamento assume duas características importantes e decisivas para sua eficiência: a de processo e a de sistema.

A primeira relaciona-se com a vigência permanente do planejamento, em um suceder ininterrupto de suas etapas que se interalimentam e aperfeiçoam mutuamente.

A segunda tem a ver com a organização, que possibilita atender aos vários prismas, quer se relacionem com os prazos, com a amplitude programática, com o espaço coberto e com amplitude institucional do planejamento.

A eficiência e solidez do planejamento depende de seu funcionamento como processo e sistema em toda a plenitude.

Como processo, o planejamento compreende um conjunto de técnicas e procedimentos tendentes à análise do sistema econômico-social, à previsão de sua evolução, à determinação de objetivos e meios de lográ-los, à sua implementação, à execução, ao acompanhamento, ao controle e à avaliação, que logo serve para melhorar o diagnóstico e assim fechar o circuito do processo.

Como sistema, o planejamento requer uma organização, tanto pública como privada, que possibilite uma articulação entre os aspectos de longo, médio e curto prazo; entre o projeto, programa, setor e aspectos globais; entre a microrregião, a região e o espaço global do País; entre os aspectos físicos do planejamento e os financeiros; entre os fins, os meios e instrumentos e entre os distintos níveis institucionais.

Ainda que possa ser concebido como processo e sistema de racionalização do comportamento individual, o normal é concebê-lo como atuante sobre um sistema sócio-econômico, e como tal, é uma função típica do Estado, que o exerce em decorrência de sua potestade, autonomia e poder indutivo e coercitivo, e como representante que deve ser do consenso majoritário da nação.

2. FUNÇÃO DO PLANEJAMENTO

Poderíamos distinguir três acepções da função do planejamento, a saber:

A primeira, que o concebeu como instrumento apto a transformar profundamente os sistemas sócio-econômicos em suas próprias bases, relações e modalidades de operar dentro da nova concepção. Esta acepção foi a dada pelos países socialistas, onde o planejamento é normativo para a grande maioria do sistema.

A segunda, que concebeu o planejamento como ferramenta capaz de evitar os problemas de fluidez do sistema, pelo estudo, análise e antevisão dos fatos, possibilitando tomar oportunamente as medidas cabíveis. É o caso das economias desenvolvidas do ocidente. Trata-se de um planejamento indicativo para o setor privado e normativo para o setor público, tendo como objetivos fundamentais a previsão e antecipação dos fatos.

Finalmente, a terceira, que concebeu o planejamento como instrumento apto a determinar as áreas estranguladoras do desenvolvimento e a definir os meios mais eficazes e as mudanças estruturais necessárias para resolver tais problemas. É o caso dos países subdesenvolvidos ou que avançam para o desenvolvimento, requerendo para tanto algumas modificações de suas estruturas e instituições, que impedem um uso mais adequado de seus recursos em função de um desenvolvimento mais acelerado.

Trata-se de um planejamento indicativo para o setor privado e normativo para o público, com ênfase nas mudanças progressivas das estruturas.

3. A EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO NOS PAISES EM DESENVOLVIMENTO

Como processo, o planejamento em sua evolução apresenta características que se confundem com suas etapas, cuja sucessão lógica vai apresentando complexidade crescente. É assim que, inicialmente, o planejamento não passava de estudos voltados para o conhecimento da realidade sócio-econômica dos sistemas, o que correspondia ao diagnóstico, para logo em seguida aparecerem as projeções de prognóstico tendentes a configurar um quadro de resultados, problemas e deficiências, caso seguissem atuando as forças históricas do sistema sem uma ação consciente.

Esta etapa foi importante para sensibilizar os responsáveis pela conduta do processo econômico e social e permitiu criar as condições para a formulação de políticas tendentes a alterar tais projeções.

A formulação de políticas de desenvolvimento, explicitadas em planos de médio prazo, tinham como objetivo fundamental indicar as áreas críticas para as quais se requeriam reformas mais ou menos profundas para um desenvolvimento mais acelerado, necessitando determinar-se os meios mais eficazes para conseguir os fins propostos.

As etapas até aqui analisadas assumiram características diversificadas em cada país. Em alguns casos, elas se aplicaram a setores, em outros, a regiões e, finalmente, à totalidade do sistema (como atividade econômica e social e como espaço).

Geralmente tais proposições tinham como horizonte temporal o médio prazo (5 a 10 anos), demasiado curto para que ocorressem as mudanças estruturais necessárias para um desenvolvimento requerido pelos sistemas. Esta constatação levou ao desenvolvimento da concepção do planejamento de longo prazo, cujo instrumento básico é a “estratégia”, compreendendo dois elementos fundamentais, a “imagem objetivo”, que é o quadro do sistema projetado para o longo prazo com as mudanças pretendidas, e a “trajetória”, constituída por aquele conjunto de metas e objetivos intermediários, assim como dos instrumentos e meios considerados mais aptos à consecução da finalidade perseguida.

A trajetória dividida em etapas, especificadas em grau decrescente, à medida que se afastam do ponto de partida, são cobertas por uma sucessão de planos de médio prazo, verificando-se assim a articulação entre os dois instrumentos.

Visando a facilitar o cumprimento do aspecto normativo do planejamento, foram empreendidos esforços orientados para a preparação de planos do setor público, orçamentos plurianuais totais e de investimento.

Objetivando garantir a execução do planejamento do setor público com certa eficiência e eficácia dedicou-se grande atenção ao instrumento mais importante, desenvolvendo-se a metodologia dos Orçamentos-Programas, com a finalidade de que o orçamento passasse a ser a ferramenta capaz de levar a cabo a responsabilidade da execução do planejamento na área do setor público. Mesmo com a obtenção de resultados importantes em termos conceituais e metodológicos, na prática, os resultados deixam a desejar, indicando que a solução dos problemas orçamentários tem que buscar-se num contexto mais amplo.

4. A AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA EXPERIÊNCIA DO PLANEJAMENTO

A avaliação dos resultados da experiência do planejamento evidenciava e evidencia sérias dificuldades para implantar satisfatoriamente as etapas da execução, do acompanhamento e da avaliação.

A execução constitui-se no ponto nevrálgico do processo e do sistema de planejamento, devido às implicações que possui ao ter que combinar no espaço, nos setores, programas e projetos e no tempo, recursos humanos, materiais, financeiros e instrumentos de política econômica, de tal forma a lograr os objetivos e metas do planejamento. O dito requer um apoio consciente de uma grande faixa da administração pública e uma compreensão e aceitação razoáveis do processo por parte dos dirigentes, além de um comportamento racional por parte da sociedade, requisitos que correspondem ao próprio desenvolvimento e à maturidade dos sistemas já consolidados.

As deficiências do acompanhamento e da avaliação eram e são uma conseqüência da daquelas verificadas na execução.

Alguns intentos levados a cabo, com o objetivo de determinar as causas dos baixos níveis de execução dos planos, indicaram como áreas mais responsáveis:

- a) problemas conjunturais e aleatórios de difícil previsão no médio prazos que obrigavam a modificar e mesmo abandonar os planos. Aqueles eram tanto maiores quanto maior era o grau de dependência do resto do mundo, o que no caso das economias em desenvolvimento era e é considerável;
- b) a ausência de instrumentos articulados que possibilitassem compatibilizar a ação de curto prazo, tomando em conta os elementos conjunturais, mas sem perder de vista os de médio prazo estabelecidos pelos planos;
- c) o divórcio, mais ou menos acentuado, entre o planejamento físico e o financeiro e monetário em geral, já que este é o elemento fundamental para a mobilização dos fatores produtivos;
- d) apesar dos esforços feitos na modernização dos sistemas orçamentários e fiscais, persistia, como persiste, em boa medida, uma falta de compreensão mútua e de comunicação entre a área do planejamento e a do orçamento, ainda que em muitos casos, na atualidade, a função orçamentária seja de responsabilidade do planejamento;

- e) a ausência de aspectos gerenciais e administrativos nos instrumentos de planejamento. A distância dos centros de decisão, pelo fato de que os planos de médio prazo não assumiam características operacionais; a ausência de instrumentos adequados, para o curto prazo, e que levassem em conta as áreas mais diretamente responsáveis pela execução, como são a da compatibilização global, a monetária e a financeira, a do balanço de pagamentos, a do orçamento do setor público, a dos recursos materiais, a dos recursos humanos, os aspectos setoriais e regionais, os instrumentos de política econômica de curto prazo, tais como preços, salários, juros, descontos, câmbio, tributos, subsídios, etc.

Ao identificar as deficiências apresentadas pelo planejamento, também não deixava de se analisar os resultados, e que ao nosso ver são consideráveis especialmente no que respeita:

- a) à ampliação do conhecimento dos problemas do desenvolvimento e dos métodos, técnicas e políticas para promovê-lo;
- b) à formação de equipes especializadas no planejamento e na administração do desenvolvimento econômico;
- c) à adequação e criação de técnicas e procedimentos relacionados com o planejamento de economias em desenvolvimento;
- d) aos esforços realizados visando à modernização das administrações públicas e de seus instrumentos de ação;
- e) à introdução de elementos de racionalidade e previsão na análise, medidas e ações dos responsáveis pela condução do processo sócio-econômico.

A constatação das deficiências do planejamento na etapa de execução, conduziu à análise e estudos tendentes a desenvolver instrumentos e metodologias capazes de responder a tais problemas, passando aqueles a integrar o que hoje em dia denomina-se de planejamento operativo, acrescido normalmente de anual, por se referir a esta perspectiva temporal.

B. O PLANEJAMENTO OPERATIVO ANUAL E SEUS COMPONENTES PRINCIPAIS

1. ANTECEDENTES GERAIS

Os planos operativos anuais constituem um elemento básico de um sistema de planejamento, ao lado de uma estratégia e de um plano de médio prazo.

O planejamento operativo anual é um processo administrativo permanente, encaminhado a examinar a situação do sistema econômico-social, formular previsões do que acontecerá, definir as decisões a serem adotadas e controlar os resultados obtidos na execução do plano a médio prazo, facilitando por sua vez a revisão deste.

O planejamento operativo anual procura, principalmente, racionalizar as decisões de política econômica e social, torná-las compatíveis e dar-lhes coerência. Além do mais, pretende concluir de modo mais eficiente as operações concretas para a execução das políticas, programas e projetos adotados, evitando o desperdício de recursos e de tempo.

O plano operativo anual pode ser concebido de forma bem simplificada, sem que isto constitua uma definição, como o resultado de um processo por meio do qual se estabelecem dentro dos limites das estratégias e dos planos a médio prazo, as bases do comportamento da economia no curto prazo e definem-se as metas do setor público e as orientações e determinação de ações do setor privado, através de medidas diretas e indiretas (incentivos, tributação, preços, financiamento, investimento, etc.). Além disso, o plano operativo anual esboça as necessidades financeiras, materiais e humanas e identifica as condições para a localização temporal (metas e recursos por sub-períodos), e espacial das atividades de acordo às exigências do desenvolvimento econômico.

Deste modo, os planos operativos anuais cumprem principalmente os seguintes propósitos:

- I) estabelecer as bases para determinar os objetivos anuais contidos nos planos de médio prazo e nas estratégias;
- II) enfrentar as situações conjunturais com as medidas mais apropriadas para garantir a melhor direção do processo econômico e social;
- III) tornar compatíveis as diversas ações que devem empreender no curto prazo as unidades econômicas; consideração do nível global, setorial e regional, coordenação do setor público e do setor privado; integração das variáveis reais, monetárias e financeira, coerência das políticas de preços e salários; estudo do setor externo; utilização de recursos humanos e materiais, etc.;
- IV) determinar o montante e composição do orçamento-programa do setor público e sua relação com os outros componentes do plano operativo anual;

- V) facilitar a mais apropriada vinculação do setor público com o setor privado e motivar sua participação na formulação e operação das políticas anuais;
- VI) rever e aperfeiçoar o plano de desenvolvimento através dos dados mais específicos contidos no plano anual e das modificações que aparecerem quando da aplicação das políticas;
- VII) vincular os meios técnicos de planejamento e o meio governamental, para que os políticos possam apreciar, coordenadamente e no seu conjunto, as decisões que se tomarão no curto prazo;
- VIII) promover uma melhor coordenação dentro do setor público, superando a incomunicabilidade que, em certa medida, existe dentro da administração pública na maioria dos países latino-americanos. Para formular o plano anual é imprescindível conseguir uma participação ativa das diferentes unidades do setor público;
- IX) tornar possível a organização de um sistema de informação estatística, para que os dados fluam normal e oportunamente; o desenho do sistema atenderá as necessidades dos planos para que se possam formular em tempo oportuno.

2. PRINCIPAIS INSTRUMENTOS QUE INTEGRAM O PLANEJAMENTO OPERATIVO ANUAL

No presente estudo, considerar-se-ão os seguintes instrumentos:

- I) Orçamento Econômico Nacional;
- II) Orçamento Monetário-Financeiro;
- III) Orçamento do Balanço de Pagamentos;
- IV) Orçamento do Setor Público;
- V) Planos Operativos Setoriais;
- VI) Orçamento de Recursos Humanos;
- VII) Orçamento de Recursos Materiais;

VIII) Projetos Principais e Programas de Execução.

2.1 O ORÇAMENTO ECONÔMICO NACIONAL

O orçamento econômico representa a síntese dos aspectos gerais que aparecem no plano operativo anual e permite apreciar a coerência existente entre os diferentes orçamentos e programas.

Na prática apresentam-se sérias dificuldades para tornar compatíveis as diversas políticas e ações que se desenvolvem no curto prazo; o orçamento econômico constitui o mais importante instrumento de síntese de todos esses aspectos; é um resumo coerente, simples, descritivo e interpretativo das principais previsões, repercussões e fenômenos detalhados nos outros orçamentos, através de uma série de variáveis macroeconômicas interdependentes, expressas em valores correntes e em valores constantes. Inclui os diversos agentes ou entidades típicas da contabilidade social (empresas, famílias, governo e setor externo) e estabelece as previsões derivadas das mudanças esperadas nos volumes de produção e nos preços. Estas previsões são detalhadas também para cada setor econômico-social. Está claro que isso implica não somente em uma adequada classificação dos agentes e operações, de acordo com as características peculiares do País de um ponto de vista real, como também do confronto destas correntes reais com o financiamento necessário para que se verifiquem.

O desenvolvimento de uma metodologia que leve a integrar as variáveis financeiras e as operações da economia real têm evidentes vantagens para uma melhor apreciação do comportamento da atividade econômica e seu financiamento em geral. Se considerássemos no planejamento operativo somente os fatores reais da economia e não os que respondem ao movimento financeiro, estaríamos frente a uma incompleta formulação e execução da política econômica e na impossibilidade de medir seus efeitos na economia, dado que grande parte dos meios de que se vale a política econômica são, em geral, instrumentos e operações financeiras.

Além do mais, se o programador a curto prazo conhece a transferência de recursos líquidos entre setores, poderá prever de que maneira as unidades de poupança transferem esses recursos através do sistema financeiro, para serem utilizados pelos agentes de produção nas suas atividades correntes e de investimento. Dentro de uma concepção monetária e financeira, a criação e contração dos meios de pagamento e das fontes e usos do financiamento estão condicionadas tanto pela mobilização das unidades produtivas como pelo comportamento do setor externo, além do nível e composição dos preços dos fatores da produção.

Deste modo, um quadro compreensivo do orçamento econômico deveria conter, de um lado, os agentes e setores com seus principais agregados econômicos e, do outro, as fontes e usos de financiamento para cada um deles. Isto poder-se-ia completar com a informação necessária para determinar as relações inter-setoriais da economia, que em um processo interativo iria aperfeiçoando as estimativas globais e setoriais.

Nas fases iniciais de implantação da programação anual, a clareza na concepção do orçamento econômico é vital para o aperfeiçoamento futuro do sistema.. Ainda mais, na formulação e operação do plano anual, estes instrumentos de coerência global-setorial e real-financeira readquirem sua máxima importância.

No processo do planejamento anual existe uma etapa preliminar que dá origem a sucessivos planos exploratórios; os primeiros podem ser simples quadros de projeções do comportamento das variáveis macroeconômicas. Nesta etapa deve-se produzir uma sucessão ininterrupta de análises, previsões alternativas, hipóteses de comportamento, aplicação de variáveis instrumentais, etc., ou seja, terá que manipular o quadro econômico de sínteses em seu conjunto e fixar os marcos cada vez mais aperfeiçoados que condicionarão a estrutura e composição dos outros instrumentos do plano anual. Convém recordar que, como o processo de planejamento anual é contínuo, coincidem, parcialmente, as etapas de formulação do plano para um ano próximo, com a execução do plano presente e com as análises dos resultados do anterior. Esta situação vai concatenando novas relações que terão que ser levadas em consideração na previsão para o ano seguinte.

Em todas as suas etapas, a previsão para o ano seguinte funciona, basicamente, com os instrumentos do orçamento econômico como quadro de síntese e vai concretizando-se em um conjunto de previsões quantitativas da conjuntura econômica, efetuadas antes da aprovação do orçamento do setor público, que vão definindo as grandes orientações para a elaboração do plano anual, dando em particular uma resposta oportuna à política econômica anual.

O plano operativo anual trata de facilitar a realização do plano de médio prazo através de uma série de previsões e decisões, que se apresentarão como ações programáticas e de regulação conjuntural, para encaminhar a trajetória econômica em direção aos objetivos fixados a médio prazo, levando em consideração flutuações conjunturais.

Isto torna necessário um quadro global de compatibilização, para dar coerência às diversas ações de política econômica incluídas no plano operativo anual. A decisão sobre estas ações deve basear-se na evolução econômica das principais variáveis macroeconômicas e suas inter-relações no futuro imediato.

Para fixar este marco global, recorre-se a modelos que descrevem funcionalmente o sistema econômico por meio de uma série de equações simultâneas e expressam as relações existentes entre magnitudes econômicas quantificáveis, significativas para o funcionamento desse sistema. O modelo global apresenta-se, assim, como um instrumento indispensável para que os comportamentos das diferentes variáveis sejam compatíveis entre si. É claro que, ao se reconhecer o papel fundamental que o modelo desempenha no planejamento anual, não se estabelece nenhuma preferência sobre o tipo de modelo a adotar, nem sobre o seu grau de elaboração.

Todo planejamento a curto prazo deve basear-se no emprego de modelos que sejam simultaneamente de previsão e de decisão. Os modelos de decisão seriam insuficientes para sustentar um planejamento anual se não fossem também capazes de prever, com a maior exatidão possível, o desenvolvimento da economia no futuro imediato.

2.2 O ORÇAMENTO MONETÁRIO-FINANCEIRO

O Orçamento Monetário-Financeiro analisa a correspondência entre a evolução real da economia e os fluxos monetários e financeiros que tornam possível tal evolução dentro de certas margens de estabilidade. Ao mesmo tempo, este orçamento sintetiza o conjunto compatível de decisão que as autoridades monetárias devem adotar e serve, por conseguinte, de guia ou orientação para as mesmas.

Um elemento importante na formulação do orçamento monetário-financeiro e que constitui uma das suas hipóteses internas básicas é a estimativa dos níveis de produção, para o que é necessário determinar as variações em volumes físicos e em valores. Esta estimativa tem que ser feita sobre a base de uma especificação setorial com o objetivo de determinar a contribuição de cada uma das atividades e terá que considerar os fatores de índole estacional.

O orçamento monetário-financeiro deve levar em consideração, além das decisões governamentais sobre os níveis de preços e salários, o esquema de política econômico-financeira que o governo delineou para realizar os programas de investimentos contidos no plano anual.

Uma vez estabelecidas as metas básicas — comércio exterior, produção, investimentos, etc.—, pode determinar-se o aumento dos meios de pagamento e, conseqüentemente, os fatores de expansão ou absorção do dinheiro.

A criação do dinheiro depende em parte das variações nas reservas internacionais e do crescimento do crédito interno. As primeiras, são o resultado de todo o movimento de comércio exterior e especialmente das transações de tipo financeiro. Ao se formular um orçamento monetário e financeiro é, pois, necessário estabelecer uma vinculação com o orçamento de comércio exterior, tanto no que se refere aos fluxos reais, como ao movimento financeiro em divisas, ou seja, o crédito externo oficial e privado, a amortização da dívida externa, os investimentos privados estrangeiros e sua corrente de amortizações. Estas previsões não só devem efetuar-se globalmente para o período anual, mas também de forma periódica, dado que os meios de pagamento têm que ser controlados e alterados, inclusive diariamente, de acordo com o ciclo agrícola, com a periodicidade do sistema de arrecadações fiscais e com a demandde capital periódico, etc.

Quanto ao crédito interno, cabe subdividi-lo em privado, público por setores econômicos, dando especial ênfase às áreas consideradas estratégicas para a consecução dos objetivos e metas do plano de médio e longo prazo.

Com relação aos elementos de redução dos meios de pagamento, é necessário considerar as particularidades do sistema financeiro em cada país. Em alguns casos, a redução manifesta-se pelo uso de instrumentos monetários para regular a re-percussão interna do comércio exterior. Para dificultar as importações podem estabelecer-se requisitos de depósitos prévios ou outras formas de mobilização do circulante. Ou seja, manipulam-se uma série de mecanismos através das exportações ou das importações.

Outro elemento de redução é a política de mercado aberto que o Banco Central executa, por exemplo, a emissão de bônus do tesouro, ou, em geral, as obrigações que o setor público pode emitir e que originarão determinadas reduções monetárias.

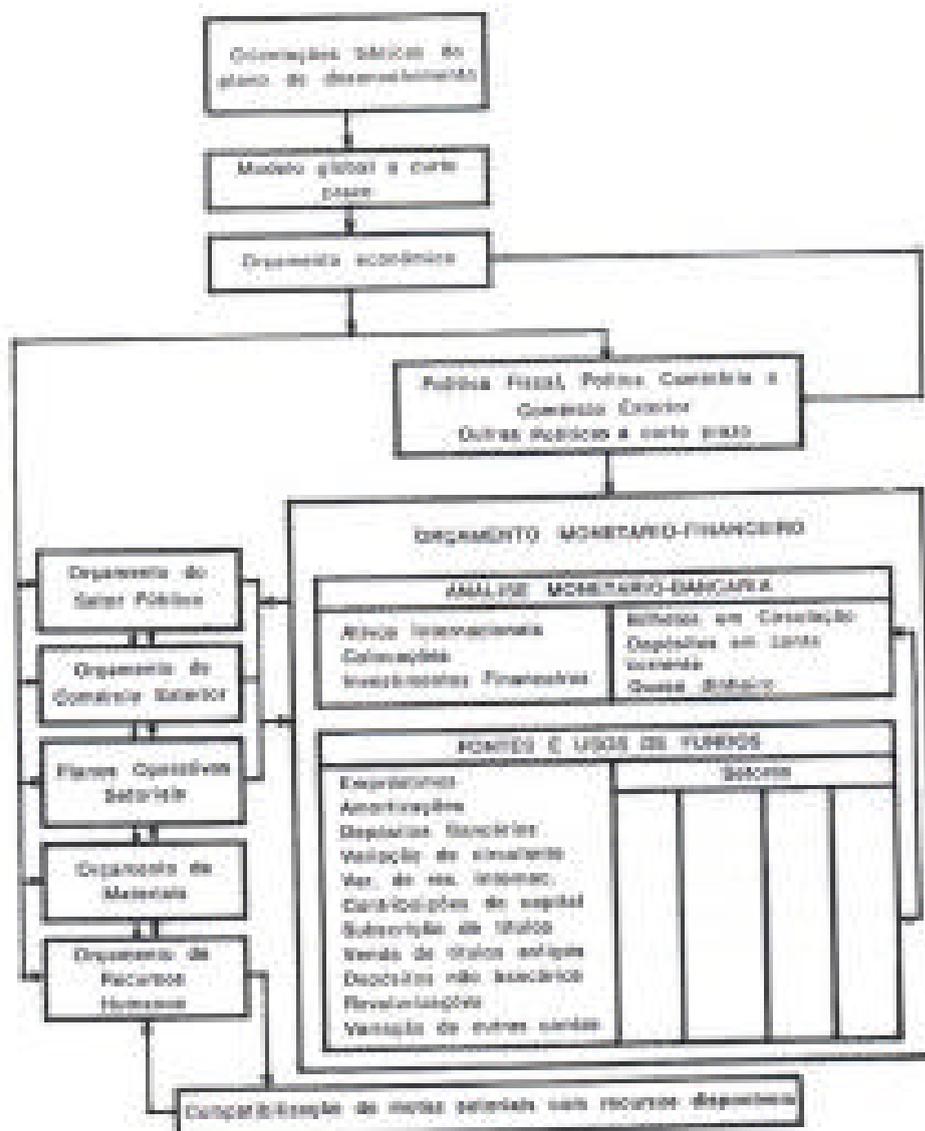
O orçamento monetário-financeiro deve prever também uma série de operações interbancárias, relativas à caixa ou às disponibilidades de depósitos, redescontos, etc., que regularão as relações entre o Banco Central e os demais bancos do sistema e os intermediários financeiros.

O que foi dito anteriormente possibilita determinar e controlar o conjunto de passivos monetários (meios de pagamento habituais e quase dinheiro), cuja quantificação é realizada para o período anual.

Convém reiterar a particularidade que o orçamento monetário-financeiro é, por sua índole, específico, o que requer com maior freqüência informações e estatísticas que permitam um controle contínuo do movimento de cada uma das variáveis, para permitir sua execução de forma adequada e coerente com a realidade mutável.

Para melhor apreciar as vinculações do orçamento monetário-financeiro com ás demais instrumentos do plano anual apresenta-se o seguinte gráfico:

O ORÇAMENTO MONETÁRIO-FINANCEIRO NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO ANUAL OPERATIVO



2.3 O ORÇAMENTO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS

O orçamento de comércio exterior cumpre uma função dupla no sistema de planos anuais. Por um lado, representa uma síntese contábil que reflete a contribuição das relações com o exterior na consecução de um equilíbrio interno. Pelo outro, define uma área de decisão e administração de política econômica, referida, principalmente, aos organismos de comércio exterior, e que mantém evidentes relações com os organismos que dirigem a política monetária.

Considerando o orçamento de comércio exterior como um instrumento complementar para o equilíbrio interno, abrem-se perspectivas de análises sobre os requisitos de importações e exportações na esfera financeira. Em relação ao equilíbrio real, o orçamento de comércio exterior reflete globalmente as importações e exportações que nos programas de recursos materiais determinam-se para cada produto, levando em consideração as restrições gerais do orçamento de comércio exterior e dos outros orçamentos do plano anual. Em relação ao equilíbrio dos fluxos financeiros internos e externos, permite analisar a participação necessária dos movimentos financeiros internacionais na compatibilização das fontes e usos de fundos gerais para o conjunto da economia, o que por sua vez tem repercussões diretas sobre o orçamento do setor público e o orçamento monetário-financeiro. O movimento dos capitais privados estrangeiros em forma de empréstimos ou investimento, por exemplo, integrará as fontes e usos de fundos das empresas privadas; os empréstimos externos oficiais, assim como sua amortização, integrarão os orçamentos do governo e das empresas públicas; o movimento de capitais de caráter compensatório, relacionado com a manutenção de um determinado nível de reservas internacionais, condiciona em grande parte o orçamento monetário-financeiro.

No segundo aspecto do orçamento de comércio exterior — ou seja, como área de administração e decisões de política oficial exterior — é necessário distinguir pelo menos duas concepções. Pode-se considerá-lo como um marco de previsão geral, que contribui à manipulação de políticas econômicas de tipo indireto destinadas a evitar que os fatos se desviem em forma exagerada dessas previsões. Este será, certamente, o papel que o orçamento de comércio exterior desempenhará naqueles países em que as relações econômicas externas não estão sujeitas a controles significativos. As variações do tipo de câmbio, as taxas de tributação às importações e a manipulação do crédito interno seriam neste caso os instrumentos adequados, no que se refere às transações de bens. Para atingir um equilíbrio global também é necessário considerar a política de endividamento externo.

Também pode conceber-se o orçamento de comércio exterior, como um instrumento de atribuição de metas de exportação e de recursos para adquirir

determinados bens e serviços no exterior. Para que opere efetivamente sobre estas bases, é necessário que o Estado disponha de uma série de mecanismos de controle das relações com o exterior. Estes mecanismos podem ser de ordem quantitativa, como listas de importação proibida, fixação de cotas ou a reserva, por parte do governo, da importação direta de produtos que se julguem críticos para o abastecimento interno, assim como convênios com as empresas, sobre a base de vantagens creditícias ou tributárias para ampliar sua produção com fins de exportação; ou de ordem financeira, que tem amplas possibilidades de aplicação complementar: depósitos prévios para importação, tipos de câmbio diferencial — implícitos ou abertos — limitações do crédito para importação, etc.

A seguir apresentam-se alguns aspectos metodológicos gerais com relação ao esboço de um orçamento de comércio exterior.

Sua estrutura consiste na determinação das variáveis do balanço de pagamentos em estreita harmonia com o resto das contas do plano anual. Deverá incluir uma série de classificações coerentes com o orçamento econômico, os programas de recursos materiais, o orçamento do setor público e o orçamento monetário-financeiro. Ou seja, detalhar-se-ão as exportações e importações e para cada uma delas se determinarão os preços dos bens básicos para a economia do País.

No orçamento de comércio exterior, deve tentar-se conhecer com exatidão os volumes de exportação e importação e seus preços, à base de fontes de informação nacionais, tomando a precaução de analisar a possível subavaliação, recorrendo aos preços internacionais.

Uma vez determinados os preços das exportações e das importações, estar-se-á em condições de estimar o índice de preços de intercâmbio, que, juntamente com o volume das exportações, constituirá o instrumento metodológico adequado para quantificar o poder de compra das exportações.

Além da conta de transações comerciais, estas previsões deverão levar em consideração as receitas ou despesas por remunerações de fatores de produção, assim como o movimento do capitais nas suas diversas modalidades.

A partir da estimativa do poder de compra das exportações, e agregando-lhe a entrada de remunerações de fatores produtivos e a entrada de capitais e/ou empréstimos no País, poder-se-á orçar a capacidade externa de pagamentos.

Se forem subtraídas a esta capacidade, as projeções anuais da saída pelos mesmos conceitos anteriores, conhecer-se-á a capacidade para importar. Comparando estas cifras com a previsão de importações totais, determinar-se-á a variação das reservas monetárias internacionais. Este é definitivamente um dos objetivos do orçamento de comércio exterior e guarda estreita relação com o orçamento monetário e financeiro.

2.4 OS PLANOS OPERATIVOS SETORIAIS ⁽¹⁾

Os planos operativos setoriais constituem os elementos mais importantes na obtenção dos objetivos e metas dos planos de desenvolvimento. Na sua formulação e operação devem confluir e harmonizar-se as ações dos setores público e privado, correspondendo ao primeiro a responsabilidade como promotor do desenvolvimento, de estabelecer as políticas, as orientações e motivações para a consecução dos melhores níveis de desenvolvimento.

Os planos setoriais são construídos em volta de um conjunto de programas de produção de bens ou serviços que se geram através de um processo determinado. Neles se definem, portanto, as estimativas de produção de bens e serviços e os recursos humanos, materiais e financeiros que se necessitam para o desenvolvimento das ações vinculadas à consecução dos objetivos traçados.

No primeiro caso estimam-se os valores, agregados que geram no processo de produção os diversos setores econômicos, tais como: agricultura, minas, indústria, eletricidade, transportes, comunicações, comércio, bancos, serviços de governo, outros serviços.

No segundo incluem-se em cada setor econômico e social, além dos valores agregados, a produção, os investimentos, a despesa do governo e as ações relacionadas com os objetivos, metas e recursos do setor.

No setor educação, por exemplo, devem considerar-se, além dos serviços em educação, a despesa do governo e as construções. Para cada setor econômico e social torna-se assim necessário separar alguns itens do produto, como são construções, governo e outros serviços. Na prática, com uma adequação das estatísticas básicas das contas nacionais, será possível obter as informações necessárias para o planejamento e assim estabelecer uma vinculação entre os aspectos feridos.

Um prisma importante dos planos operativos setoriais é a relação que se estabelece entre a produção do setor e as necessidades de apoio, investimento e financiamento.

Deste modo se estabelece a ação mais definida do governo para o desenvolvimento de um determinado setor da economia.

Assim, uma vez conhecidas no setor agropecuário, por exemplo, as estimativas da produção, tanto no médio como no curto prazo, dever-se-ão analisar e determinar as ações necessárias para cumprir adequadamente o programa. Se supusermos que grande parte da atividade agropecuária está a

¹Veja-se **Planes Operativo; Anuales en Guatemala. Orientações Metodológicas** Guatemala, agosto de 1971, e **ILPES; Planes Operativos Anuales. Orientações Metodológicas**, 1969.

cargo do setor privado, o setor público deve apoiá-la com tarefas de planejamento, informação, assistência técnica, extensão, capacitação, investimentos e financiamento.

O dito anteriormente mostra a amplitude do campo que considera cada setor e assinala a importância de uma análise de vinculação para determinar as necessidades da produção. Também revela a necessidade de definir a ação do governo seja como produtor ou como promotor do desenvolvimento.

Para compreender melhor como se comporta um plano operativo setorial é necessário determinar seus elementos componentes e delinear logo os tipos de relações que se produzem dentro dele.

Programas de produção

Estabelecem-se fundamentalmente dentro de um setor de planejamento e estão destinados à produção de bens ou serviços.

Ações de produção

Referem-se ao próprio processo de produção.

Ações de apoio

Abordam geralmente as atividades parciais que de uma ou outra forma constituem requisitos fundamentais para realizar os programas de produção, as ações de investimento e o financiamento. Entre elas encontram-se: a investigação, a capacitação, a extensão, a assistência técnica, etc. Estas ações podem vincular-se a um ou a vários programas de produção.

Ações de investimento

Referem-se à formação de capital: construções e equipamento.

Ações de financiamento

Estabelecem os requisitos financeiros dos programas e demais ações vinculadas.

As informações para a análise das vinculações que se estabelecem dentro dos planos setoriais e as informações de financiamento, permitem formar uma idéia do marco no qual deve estabelecer-se a relação entre as ações de produção e as necessidades para que estas possam concretizar-se. Uma análise de vinculação setorial permite mostrar a relação entre as ações de produção, definindo a responsabilidade do setor público e do privado, e as ações e necessidades do processo produtivo: ações de apoio, ações de investimento e ações de financiamento.

A análise do financiamento mostra como se financiam as diversas ações do processo de produção com fontes do setor privado, do setor público e do setor externo.

No primeiro quadro de vinculação podem incluir-se os valores de produção e os valores das ações de apoio; as metas de produção e quantificações das ações de apoio e de investimento, os recursos humanos e matérias para a produção e as correspondentes às ações relacionadas. Ou seja, este marco conceitual pode abarcar todas as relações que façam compreensível um plano anual setorial.

Pelo fato destes planos serem os instrumentos operativos mais importantes, devem explicitar, de um lado, a forma como se estão cumprindo os programas estratégicos e os programas setoriais do plano de médio prazo e, pelo outro, a relação com os outros planos setoriais ou de cada ramo. A relação típica que mostramos a seguir exemplifica as informações a serem consideradas em relação ao produto de um ramo.

$$M_i + P_i = C_i + G_i + ?_i + V_{ij} + X_i + ?_i + g_{ij}$$

Sendo:

M_i = importações de produtos do ramo i

P_i = produção anual do ramo i

C_i = despesas privadas em produtos do ramo i

G_i = despesas públicas em produtos do ramo i

v_{ij} = vendas de bens de investimento do ramo i ao ramo j

X_i = exportações de produtos do ramo i

g_{ij} = vendas de matérias-primas do ramo i ao ramo j

Para poder definir as relações intersetoriais é imprescindível contar com informações de insumo-produto.

2.5 ORÇAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

O orçamento de recursos humanos é um instrumento indispensável ao planejamento, já que serve de base para uma política racional dos recursos humanos com que o País conta e requer para seu desenvolvimento.

Num planejamento a curto prazo, o orçamento de recursos humanos permite controlar a política de emprego e a evolução entre o previsto e o realizado, assim como determinar as necessidades em matéria de formação profissional, nos programas de mão-de-obra, por um lado, e as disponibilidades de recursos humanos, pelo outro. Estes programas não são unicamente de tipo quantitativo global, em que se apresenta um número total de ocupações disponíveis e um número total de pessoas dispostas a ocupar-se; cobrem também a estrutura interna das necessidades e disponibilidades dos recursos humanos.

Para ajudar a compreender o orçamento de recursos humanos, apresenta-se o seguinte esquema:

ORÇAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

CONCEITOS	ANOS					
	n-1			n		
	Hom.	Mulh.	Total	Hom.	Mulh.	Total
I. Disponibilidades						
1. Força de trabalho em idade ativa						
2. Força de trabalho em idade não ativa						
— maiores de 65 anos						
— menores de 15 anos						
3. Inativos aptos para o trabalho						
4. Força de trabalho rural						
5. Força de trabalho urbano						
6. Total disponibilidades de recursos humanos						
II. Utilização						
1. População ativa						
— Agropecuária						
— total não agropecuária						
— extrativas						
— construção						
— manufatura						
— serviços básicos						
Total população ocupada						
2. Desocupados						
— desempregados						
— procura trabalho pela primeira vez						
3. Inativos em idade ativa						
— estudantes						
— aposentados						
— atividades do lar						
— inabilidades físicas e mentais						
— outros inativos						

CONCEITOS	ANOS					
	n-1			n		
	Hom.	Mult.	Total	Hom.	Mult.	Total
4. Inativos fora da idade ativa (população não ativa que manifesta desejo de trabalhar)						
Total do recurso humano utilizado						
III. Anexo						
1. População total (em idade ativa)						
2. Força de trabalho						
3. População inativa						
— jovens menores de 15 anos						
— estudantes em idade ativa						
— atividades do lar em idade ativa						
— atividades do lar fora de idade ativa						
— incapacitados físicos ou mentalmente em idade ativa						
— outros inativos em idade ativa						
— aposentados fora da idade ativa						
— outros inativos						
4. Força de trabalho potencial						
— inativos com desejo de trabalhar						
— inativos que entrariam à força de trabalho						
— pessoas que saíram da força de trabalho						
5. População ocupada						
6. População desempregada						
Total da população não empregada						

O orçamento de recursos humanos mostra as mudanças no volume da força de trabalho entre o princípio e o final do período coberto pelo plano; mais precisamente, as mudanças nos recursos humanos da economia e as necessidades de recursos humanos durante dito período.

As principais etapas do cálculo da programação de recursos humanos são as seguintes:

Disponibilidades

- a) determinação da população em idade ativa, incluída a a estrutura por sexo e por setor rural e urbano;
- b) a essa população em idade ativa subtrai-se o número de inativos em idade ativa, que podem ser:
 - 1. estudantes
 - 2. donas-de-casa
 - 3. pessoas inabilitadas física ou mentalmente

A seguir estimam-se as necessidades:

Necessidades

- a) determinação da população ocupada por setor e sexo;
- b) determinação dos subocupados em termos de desocupação equivalente;
- c) determinação dos inativos em idade ativa (pessoas entre 15 e 65 anos)
 - 1. estudantes
 - 2. aposentados
 - 3. atividades do lar
- d) desocupados totais
 - 1. desocupados abertos

Este instrumento deve elaborar-se na medida do possível, para as diferentes zonas de País (províncias, regiões, Estados, etc.), para o que se

deveriam adicionar as correntes migratórias regionais ao princípio e final de cada período.

É provável que para as primeiras experiências as estimativas destas correntes sejam difíceis, pela carência de dados estatísticos precisos que quantifiquem o volume das migrações internas.

2.6 ORÇAMENTO DE MATERIAIS

Um processo de planejamento requer como uma fonte básica de informação a corrente de bens materiais (físicos), que se gera ou utiliza no processo de produção ou consumo.

O orçamento de materiais deve apresentar de forma coerente estimativas tais como a produção e o seu destino, os requerimentos importados, os insumos, a exportação, o consumo, etc., e permite prever as fontes e necessidades, ou seja, os recursos necessários e sua distribuição.

O orçamento de materiais pode sintetizar-se da seguinte forma:

RECURSOS (fontes)	DISTRIBUIÇÃO (necessidade)
1. Existências no começo do período	3. Sairas
2. Entradas	4. Existências ao final do período

Ou seja, confrontam-se as necessidades de um bem com as possíveis fontes de obtenção.

Pode requerer-se um bem: a) para seu uso no processo de produção; b) para reparações e manutenção; c) para investimentos; d) para venda direta ao público; e) para exportação; f) para formar estoques.

Como se podem satisfazer estas necessidades? Basicamente através da produção, da utilização de estoques ou das importações.

O confronto anterior mostra claramente sua utilidade ao permitir prever de que forma podem abordar-se as diferenças que possam surgir entre as fontes e as necessidades.

Esta programação é fundamental na estimativa dos planos setoriais anuais, já que sua harmonização garantirá o funcionamento adequado do processo produtivo.

A quantidade de bens a serem incluídos no orçamento, dependerá das necessidades e possibilidades de informação. Um instrumento deste tipo é útil, ainda quando se considere um número limitado de produtos ou grupos de produtos chaves para o processo produtivo.

Um problema que se apresenta ao abordar a elaboração destes orçamentos deriva da heterogeneidade dos preços. Dai que se recomende a utilização do preço ao consumidor.

Para se obter este preço podem ser feitos alguns dos seguintes ajustes:

produção a preço produtor + margem de comercialização + transporte + impostos = produção a preço consumidor;

importação a preço CIF + impostos sobre as importações + margem de comercialização + transporte importação a preços consumidor;

exportação a preço FOB ± impostos indiretos + margem de comercialização = exportação a preço consumidor.

Como foi assinalado, os produtos a serem orçamentados podem agrupar-se de acordo às necessidades da economia (produtos agropecuários de energia e combustíveis, de metais, etc.).

No caso agropecuário, se fosse incluído, por exemplo o trigo, do lado das fontes deveriam ser estimados os estoques no começo do ano e a produção, e, do lado das necessidades considerar-se-ia o consumo na indústria ou na própria agricultura, o consumo da população e as perdas. Esta comparação determina os déficits ou excessos e daí as necessidades de importação ou exportação.

Estes orçamentos estão intimamente relacionados aos planos setoriais, aos orçamentos do setor público e aos orçamentos de comércio exterior.

O Orçamento de Materiais deverá ser levado em consideração nos modelos globais e setoriais, motivo pelo qual estes terão que incluir a seguinte equação básica:

$$\begin{array}{c} < \\ > \end{array} \\ P_g + P_p + M + V_{ps} = D_g + D_p + C_g + C_p + S_{fg} + S_{fp} + X + V_{ps}$$

Sendo:

P_g = produção governo
 P_p = produção privada

M	=	importação
Vps	=	estoques
Dg	=	demanda intermediária governo
Dp	=	demanda intermediária setor privado
Cp	=	consumo privado
Cg	=	consumo governamental
Sfg	=	investimento do governo
Sfp	=	investimento privado
X	=	exportações
Vps	=	estoques ao final do período

2.7 PROJETOS PRINCIPAIS E PROGRAMAS DE EXECUÇÃO ⁽²⁾

O desenvolvimento acelera-se quando se concebem, estudam, formulam e executam projetos de investimento. Portanto, convêm contar com a organização e as bases necessárias para produzi-los e executá-los.

Por outro lado, no plano anual devem estabelecer-se as condições concretas de execução física e financeira e de fixação de responsabilidades nas diversas etapas do cumprimento das ações. Esta parte do plano anual constitui, assim, uma apresentação dos programas e projetos mais importantes incluídos tanto nos orçamentos setoriais como nos do setor público.

No que diz respeito à atividade investidora, dentro do plano anual devem incorporar-se em primeiro lugar, os estudos de pré-investimento. Estes constituem uma ponte entre a adoção de uma política de desenvolvimento, sua tradução em planos e a execução destes planos em investimentos concretos. O conceito de pré-investimento abrange os estudos fundamentais que ajudam a aumentar as oportunidades de investimento.

É freqüente que as etapas de investimento cubram de três a cinco anos e ainda mais, conforme for sua natureza. Daí que a atividade de pré-investimento deva antecipar-se, às vezes, de forma considerável a essas etapas, com o objetivo de proporcionar a tempo os estudos necessários para que o projeto seja concluído na oportunidade própria. Isto significa que as atividades do pré-investimento devem ser parte integrante do processo de planejamento. Para isso faz falta conceber e operar sistemas e mecanismos de geração de projetos e formular como parte dos planos de desenvolvimento, programas nacionais de pré-investimento. Não se trata de programar o pré-investimento para todos os investimentos, mas somente para os que se revestem de particular importância do ponto de vista das políticas e metas previstas.

² Veja-se ILPES, La función de preinversión del PNUD en la programación por países, 1971.

É comum nos países da América Latina o tratamento sistemático das atividades de pré-investimento, motivo pelo qual se enfatiza a necessidade de explicitar nos planos operativos anuais a atividade de pré-investimento.

C. O ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DO PLANEJAMENTO OPERATIVO E SUAS RELAÇÕES COM OS DEMAIS INSTRUMENTOS DESTA TÉCNICA

1. ANTECEDENTES GERAIS

O setor público é o principal agente do processo de desenvolvimento sócio-econômico das economias mistas, e sua responsabilidade deriva tanto do volume de recursos que mobiliza, como do fato de ser o responsável pela definição social do melhor uso dos fatores e recursos do sistema, através do planejamento e sua implementação, usando a sua autonomia, soberania, potestade, poder indutivo e coercitivo, elementos estes caracterizadores do próprio Estado.

Ora, sendo o orçamento o instrumento pelo qual o Estado, em sua amplitude institucional, define sua ação para um exercício e os meios de concretizá-la, este instrumento requer um tratamento todo especial, devido a nele se refletirem os elementos normativos do planejamento, que ao se concretizarem induzem à obtenção dos objetivos e metas estabelecidos para o sistema como um todo.

A importância deste instrumento deriva do nível e estrutura da demanda que origina, do nível e estrutura da oferta até bens e serviços que proporciona, e das transações financeiras que motiva, conjugado com objetivos de regularização dos meios de pagamento do sistema e com efeitos indiretos que estimulam os agentes econômicos.

Concebida nesta dimensão e com esta gama de efeitos diretos e indiretos, a política orçamentária do setor público não pode ser tratada como um simples balanço contábil, em busca de um equilíbrio frio e estéril, nem pode a capacidade técnica daqueles que têm a responsabilidade de sua formulação perder-se em ênfase excessiva aos aspectos formais, deixando de lado aquilo que realmente tem sentido, ou seja, a receita e a despesa pública como elementos ao serviço do desenvolvimento mais acelerado, liderando iniciativas, estimulando e apoiando o setor privado, prevendo em quantidade e qualidade compatíveis os serviços de tipo social, atuando para o soerguimento de áreas depressivas, explorando potencialidades, etc.

Contudo, esta maneira de conceber o processo orçamentário, requer uma visão e análise da realidade sócio-econômica que vai muito além das fronteiras tradicionais do orçamento para assumir dimensões que cobrem a globalidade do sistema, requerendo o apoio de instrumentos com esta dimensão, como são os que analisamos anteriormente e com os quais o orçamento do setor público tem que relacionar-se estreitamente, devido à sua interdependência.

No presente trabalho, não se pretende abordar os aspectos metodológicos e conceituais do orçamento, a não ser na medida que a análise deste instrumento com os demais que integram o planejamento operativo anual o requeira, já que este aspecto é o que constitui a finalidade do presente trabalho.

2. ASPECTOS CONCEITUAIS (3)

Apresentaremos um conjunto de conceitos que delimitarão o desenvolvimento deste trabalho:

2.1 AMPLITUDE INSTITUCIONAL DO SETOR PÚBLICO

Para efeitos do presente trabalho, para o caso específico do Brasil, o setor público será concebido para os distintos níveis institucionais, de acordo ao disposto para área Federal nos arts. 4º e 5º do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e as emendas previstas no Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, a saber:

“Art. 4,0 A Administração Federal compreende:

I — A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II — A Administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.

³ Para maiores detalhes, consultar: **Planificación y Presupuesto por Programas**, Gonzalo Martner, Siglo XXI. Editores, México, 1967 e **“El Sector Público en la Planificación del Desarrollo”**, Ricardo Cibotti e Enrique Sierra, Siglo XXI, Editores, México, 1970.

§ 1º As entidades compreendidas na Administração Indireta consideram-se vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Art. 50 Para os fins desta lei, considera-se:

- I — Autarquia — o serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.
- II — Empresa Pública — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.
- III — Sociedade de Economia Mista — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

§ 1º No caso do inciso III, quando a atividade for submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à União, em caráter permanente.

§ 2º O Poder Executivo enquadrará as entidades da Administração Indireta existentes nas categorias constantes deste artigo”.

O setor público nacional está constituído pela agregação dos conceitos Federal, Estaduais e Municipais, constantes dos dispositivos legais referidos.

2.2 ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO

Entenderemos por tal, a consolidação dos orçamentos das três áreas de governo, abrangendo a administração direta e indireta.

A referida consolidação deve compreender a receita e a despesa, desagregada de acordo a requerimentos de programação e análise e a contabilização dos agregados do setor público e sua vinculação com os demais agregados do sistema econômico, tomando em conta especialmente o aspecto

econômico, setorial, espacial, programático, da demanda e da oferta de bens reais e das transações financeiras requeridas.

O orçamento do setor público, integrante do planejamento operativo anual, não deve ser um consolidado “expost” e sim O resultado de uma programação articulada em função da consecução de objetivos comuns e complementares e da capacidade de cada nível de dar respostas satisfatórias frente aos problemas do desenvolvimento.

A programação assim definida deve estabelecer relações para as demais etapas do processo, gerando-se um sistema institucional de mútuo controle e apoio em função do logro dos objetivos predeterminados, e dela derivando os orçamentos legais e administrativos de cada nível do setor público e órgãos e entidades compreendidas.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

3.1 ANTECEDENTES GERAIS

Os aspectos metodológicos que apresentaremos, seguindo a finalidade do presente trabalho, se relacionarão com a vinculação deste instrumento com os demais integrantes do planejamento operativo anual.

Antes de abordar os aspectos referidos, pensamos ser importante estabelecer alguns marcos de referência ou idéias motoras do desenvolvimento do raciocínio sobre o tema.

Em primeiro lugar consideramos o orçamento do setor público como um campo de decisões e ações que são influenciadas por, e influenciam o processo econômico, social e político, devendo ser um dos principais motores de seu desenvolvimento.

Em segundo lugar, os centros de decisão do orçamento do setor público, podem estar submetidos, algumas vezes, a pressões e orientações, nem sempre convergentes, sendo necessário chegar a um consenso mínimo sobre a adoção de normas e orientações, para que se consiga desempenhar de um modo satisfatório as funções orçamentárias.

Em terceiro lugar a evolução do orçamento só pode ter êxito na medida em que se desenvolvam e aperfeiçoem as relações deste instrumento com aqueles voltados, de um modo mais direto, para a execução dos planos.

Finalmente, trata-se de um instrumento que deve assumir aspectos globais, setoriais, regionais e programáticos e explicitá-los em termos reais e financeiros de maneira clara e acessível à compreensão da média da sociedade e especialmente daqueles que devam ter a responsabilidade de cumprir as várias etapas que o integram.

3.2 ASPECTOS METODOLÓGICOS GLOBAIS DO ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO

As variáveis macroeconômicas do setor público, guardam um relação estreita com as do sistema econômico como um toda as modificações das referidas relações normalmente dão-se de maneira lenta, devendo ser estabelecidas pelos planos de médio prazo e executadas pelos planos operativos anuais.

Alterações substanciais em tais relações no curto prazo, só se verificam, quando se modificam substancialmente os conceitos das funções dos agentes econômicos, ou quando o sistema se vê sob o impacto de variáveis aleatórias, como é o caso de guerras, cataclismas, etc.

O modelo de curto prazo explícito ou implícito, terá que examinar várias alternativas do uso de instrumentos de política econômica, para alcançar certos objetivos desejados. Direta ou indiretamente, as diferentes alternativas de conjugação dos instrumentos de política econômica interferem na origem, natureza e nível da receita e despesa do setor público.

Selecionada uma alternativa, considerada a mais viável, política, econômica e socialmente, deve tratar-se de estabelecer os grandes agregados do setor público e por aproximações sucessivas ir estabelecendo a composição desses agregados.

A mencionada composição assume principalmente os seguintes aspectos e características:

- a) magnitude da apropriação por parte do setor público da renda do sistema;
- b) magnitude da apropriação da oferta interna através da despesa corrente e de capital;
- c) transações financeiras entre o setor público e os demais agentes;

d) nível de produção e renda geradas pelas empresas públicas.

Estes aspectos são determinados para o setor público como um todo e logo deve tratar-se de fixá-los para os diversos níveis, especificando-se por aproximações sucessivas, tomando como marcos de referência o plano de médio prazo, a avaliação da execução em marcha e os aspectos conjunturais e seus possíveis efeitos no sistema sócio-econômico.

Os estudos e análise requeridos para a fixação dos agregados do setor público devem realizar-se conjuntamente com os levados a cabo para o estudo e seleção de alternativas pelo modelo de curto prazo e a formulação do Orçamento Econômico Nacional, no qual consta a conta do Governo, que serve de elo com as dos demais agentes através das fontes de financiamento, transferências ou da despesa e poupança.

Cabe uma observação. Geralmente as empresas públicas são tratadas conjuntamente com as empresas privadas na conta da produção e da renda do esquema de contas nacionais, devendo ser destacadas.

A seguir apresentamos um esquema simplificado de contas do setor público referente à consolidação das empresas públicas, do setor público, da formação bruta de capital e seu financiamento e das transações financeiras.

Este esquema serve apenas como marco de referência, admitindo outras especificações, segundo os objetivos e a disponibilidade de informação, que deixam de ser apresentados por simplificação.

1. CONTA DA PRODUÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS (1)

CONCEITOS	CONCEITOS
1.1 Insumos ou demanda intermediária	1.8 Produção de bens típicos
1.2 Remuneração dos Fatores	1.9 Outros produtos
1.2.1 Remuneração do Trabalho	
1.2.2 Juros	
1.2.3 Aluguéis	
1.3 Lucros	
1.4 Reservas para Depreciação	
1.5 Impostos Isentados	
1.6 Menos: Subsídios	
1.7 Custo da Produção a preços de mercado	1.10 Produção Bruta

(1) Esta conta deve ser alimentada pelas contas das empresas dos diversos níveis do setor público.

(1) Esta conta deve ser alimentada pelas contas das empresas dos diversos níveis do setor público

2. CONTA CORRENTE CONSOLIDADA DO SETOR PÚBLICO (1)

CONCEITOS DA RECEITA	CONCEITOS DA DESPESA
2.1 Lucros das empresas públicas	2.6 Despesas de consumo com
2.2 Receitas tributárias	2.6.1 Pessoal
2.2.1 Tributação direta	2.6.2 Material
2.2.2 Tributação indireta	2.6.3 Serviços
2.3 Receitas Patrimoniais	2.6.3.1 Passagens
2.3.1 Juros	2.6.3.2 Juros
2.3.2 Dividendos	2.6.3.3 Aluguéis
2.3.3 Aluguéis	2.6.3.4 Outros
2.4 Multas e sanções	2.9 Contribuições à Previdência Social
2.5 Contribuições à Previdência Social	2.10 Outros
2.6 Outras	2.11 Transferências a
2.7 Transferências correntes de	2.11.1 Residentes
2.7.1 Residentes	2.11.2 Resto do mundo
2.7.2 Resto do mundo	
RECEITAS	DESPESAS

(1) Esta conta dever ser alimentada por uma equivalente a cada nível do setor público

3. CONTA DE FORMAÇÃO DE CAPITAL DO SETOR PÚBLICO E SEU FINANCIAMENTO (1)

CONCEITOS	CONCEITOS
3.1 Aumento das existências 3.2 Formação Bruta de capital 3.3 Compras de terras e terrenos e outros ativos físicos.	3.5 Poupança 3.6 Reserva para depreciação 3.7 Transferências de capital de: 3.8.1 Residentes 3.8.2 Resto do mundo 3.10 Empréstimos
3.4 Acumulação bruta	3.11 Financiamento da acumulação bruta.
3.12 Empréstimos líquidos 3.13 Duro 3.14 Dinheiro legal e depósitos transferíveis 3.15 Outros depósitos 3.16 Papéis e bônus a curto prazo. 3.17 Bônus a longo prazo 3.18 Ações e participações em capital. 3.19 Empréstimos a curto prazo 3.20 Empréstimos a longo prazo 3.21 Créditos comerciais e adiantamentos 3.22 Outros ativos financeiros	3.24 Dinheiro legal e depósitos transferíveis 3.25 Outros depósitos 3.26 Papéis e bônus a curto prazo. 3.27 Bônus a longo prazo 3.28 Ações e participações em capital. 3.29 Empréstimos a curto prazo. 3.30 Participações líquidas das famílias nas reservas dos seguros de vida e nos institutos de Previdência Social. 3.31 Créditos comerciais e adiantamentos. 3.32 Outros passivos
3.23 Aquisição líquida de ativos financeiros mais empréstimos líquidos.	3.33 Emissão líquida de passivos financeiros.

(1) O primeiro corpo desta conta refere-se aos aspectos físicos ou reais do investimento e seu financeiro. O segundo refere-se às variações dos ativos e passivos financeiros.

Do esquema de contas apresentado podem deduzir-se facilmente suas relações com o esquema de contas nacionais, que constitui o quadro de compatibilização global do sistema, tanto no tocante aos aspectos reais (produção, produto) como aos financeiros (renda e transações financeiras).

Algumas relações de tipo macro merecem especial destaque a saber:

$$\begin{array}{cccccc} Cg, & Ig, & Cg+Ig, & Ti & Td & \\ \hline Ct & Ib & PIB & Y & Y & \end{array}$$

$$\begin{array}{cc} Pg, & VBPG \\ \hline & \end{array}$$

$$\begin{array}{cc} Pt & VBPT \\ \hline & \end{array}$$

$$\begin{array}{cc} Cg = & \text{Custeio do governo} \\ \hline & \end{array}$$

$$\begin{array}{cc} Ig = & \text{Investimento do setor público} \\ \hline & \end{array}$$

$$\begin{array}{cc} T = & \text{Tributação} \\ \hline & \end{array}$$

$$\begin{array}{cc} Td = & \text{Tributação direta} \\ \hline & \end{array}$$

$$\begin{array}{cc} Ti = & \text{Tributação indireta} \\ \hline & \end{array}$$

$$\begin{array}{cc} Pg = & \text{Poupança do setor público} \\ \hline & \end{array}$$

$$\begin{array}{cc} Pt = & \text{Poupança total} \\ \hline & \end{array}$$

$$\begin{array}{cc} PBPG = & \text{Valor bruto da produção das empresas públicas} \\ \hline & \end{array}$$

$$\begin{array}{cc} VBPT = & \text{Valor bruto de produção total} \\ \hline & \end{array}$$

Estas relações devem ser previstas nos planos de médio prazo e reajustadas no curto prazo, tomando em conta os elementos conjunturais e aleatórios. As referidas relações levam implícita toda uma política que se exerce tanto pelo lado do financiamento do setor público como pelo da despesa e suas estruturas. A lista de relações pode estender-se à participação do setor público em todas as variáveis macroeconômicas do sistema.

3.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS RELACIONADOS COM O CAMPO MONETÁRIO E FINANCEIRO

O orçamento do setor público assume características financeiras e monetárias de consideração que tem um papel fundamental na formulação do orçamento monetário e financeiro.

O mencionado papel deriva:

- da magnitude das transações involucradas no orçamento do setor público;
- das relações das transações orçamentárias com as que se devam verificar na economia como um todo;

- da autonomia e flexibilidade do orçamento do setor público para enfrentar conjunturas adversas relacionadas com o excesso ou escassez dos meios de pagamento do sistema;
- do papel que pode jogar a dívida pública para a regularização dos meios de pagamento;
- da necessária compatibilização da execução financeira do orçamento do setor público com os requerimentos de meios de pagamento pelo sistema como um todo, tomando em conta as características estacionais do processo produtivo.

Os aspectos orçamentários fundamentais para a elaboração do orçamento monetário relacionam-se com dois elementos principais, o nível e estrutura da receita e despesa e a dinâmica da execução orçamentária.

O nível determina de certa maneira a magnitude dos meios de pagamento requeridos pelo processo orçamentário.

A estrutura da receita indicará as fontes dos meios de pagamento previsíveis. É importante especialmente determinar os requerimentos de empréstimos internos e externos.

Quanto aos primeiros deverão subdividir-se em compulsórios, voluntários, bancários privados ou oficiais, para identificar as áreas que serão pressionadas pelo orçamento do setor público e assim analisar sua capacidade de atendimento e compatibilizar esta pressão com outros objetivos.

Em relação aos segundos, é importante definir a modalidade de uso, para determinar as pressões que podem exercer sobre a emissão de papel moeda, elemento importante no orçamento monetário e financeiro.

No que toca a despesa orçamentária, sua estrutura econômica por objeto da despesa, por setor e por região, são informações importantes e orientadoras para prever a possível direção dos fluxos dos meios de pagamento, tanto no que corresponde ao aspecto econômico, como espacial e setorial da atividade econômica.

3.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS RELACIONADOS COM ORÇAMENTO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS

O processo orçamentário do setor público guarda estreitas relações com o resto do mundo, devendo submeter-se a uma programação específica para, assim, garantir o logro dos objetivos orçamentários sem introduzir desequilíbrios e pressões na balança de pagamentos, campo que geralmente manifesta-se limitante para o desenvolvimento sócio-econômico.

As relações antes referidas dão-se tanto pelo lado da receita como da despesa e a política econômica implícita.

Pelo lado da receita, tais relações dão-se pelo grau de dependência da receita pública das transações comerciais com o exterior, através da tributação, como dos subsídios e isenções para estimular as exportações. O volume dos empréstimos externos que se requer para levar a cabo os programas orçamentários é outro elemento que tem que integrar o orçamento da balança de pagamentos.

Pelo lado da despesa orçamentária as relações com o balanço de pagamento dão-se em decorrência das pressões que aquelas podem exercer sobre as importações de bens de consumo, de capital ou serviços para o desenvolvimento dos programas orçamentários.

As referidas pressões podem ser diretas, quando o setor público providencia e é o responsável pelas importações, e indiretas, quando o orçamento prevê o desenvolvimento de programas cuja execução caberá a empresas privadas, as quais irão necessitar de equipamentos, insumos e outros bens importados. Este tipo de análise terá que ser feito para evitar desequilíbrios no uso da capacidade de importar do sistema.

Por outro lado, o setor público é o responsável em grande medida pela dívida externa que anualmente gera compromissos pelo conceito de juros, amortizações e outros serviços que integram o orçamento e que devem ser considerados na preparação do orçamento do balanço de pagamentos.

3.5 ASPECTOS METODOLÓGICOS RELACIONADOS COM OS PLANOS OPERATIVOS SETORIAIS

A nível dos planos operativos setoriais, utilizam-se com um maior grau de especificação, os instrumentos que integram o planejamento operativo anual, com as devidas adaptações.

Ao nível deve dar-se uma articulação estreita na formulação e execução dos programas, compatibilizando as ações e recursos públicos e privados, os primeiros estabelecidos pelo Orçamento, já que os objetivos e metas que se fixem para cada nível programático de um setor dependem da referida compatibilização.

Os planos operativos setoriais servem assim para melhor orientar e especificar as prioridades orçamentárias, tanto no que se refere ao custeio como e principalmente ao investimento público. Por outro lado, os planos operativos setoriais permitem estabelecer bases mais sólidas para a previsão da receita, uma

vez que a tributação e as políticas de isenções geralmente são discriminatórias, segundo os setores.

Permitem também definir políticas de emprego e de abastecimento mais realistas, desde que o planejamento operativo setorial determine mais especificamente os requerimentos de mão-de-obra para levar a cabo os programas setoriais, como também a necessidade de bens de capital, insumos e serviços, proporcionando informação sobre os níveis de produção estabelecidos para os principais produtos do setor.

Constituem-se em elementos sólidos para a fixação de políticas de preços e de comercialização¹ como também da política de financiamento, todas com reflexos no processo orçamentário do setor público, estabelecendo-se assim um relacionamento muito estreito entre os dois instrumentos, tanto na etapa de elaboração como de execução e avaliação.

3.6 ASPECTOS METODOLÓGICOS RELACIONADOS COM O ORÇAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

As relações do orçamento do setor público com o orçamento de recursos humanos resultam de dois aspectos. O primeiro refere-se a necessidade de recursos humanos, para levar a cabo os programas orçamentários e o segundo do fato de ser o setor público o responsável pelas políticas de formação de recursos humanos e de emprego.

Ao examinar-se a estrutura e nível da ocupação proporcionada pelo setor público, constata-se a amplitude de especializações e o volume de emprego, podendo afirmar-se que é o principal empregador do sistema.

A importância dos recursos humanos para a execução dos programas e políticas orçamentárias é indiscutível, não sendo raros os casos de fracasso total de certos programas ou políticas devido à falta de mão-de-obra especializada.

A programação orçamentária deverá determinar o nível e estrutura dos requerimentos de recursos humanos dos diversos programas, quanto dessa ocupação é adicional, com referência ao período anterior e a localização espacial das necessidades.

Esta informação além de alimentar o orçamento de recursos humanos, deve servir de base aos órgãos responsáveis pelo pessoal e seu aperfeiçoamento nos diferentes níveis do setor público.

A outra relação do orçamento do setor público com o orçamento de recursos humanos diz respeito a responsabilidade do setor público na definição e execução de políticas de formação e capacitação para o sistema como um todo.

Ainda que a definição de políticas deste tipo se fixem para perspectivas temporais de médio prazo, seu reajuste, execução e avaliação terão que verificar-se no curto prazo, via processo orçamentário das áreas especializadas, evitando-se assim que se originem, por fatores aleatórios e conjunturais, discordâncias entre os requerimentos do processo produtivo e necessidades de criação de novos postos de trabalho, para atender ao crescimento da população economicamente ativa. Aqui surge outra relação entre o orçamento do setor público e o de recursos humanos, referentes à responsabilidade e preocupação do setor público pela definição de políticas gerais e específicas, que possibilitem um nível de emprego compatível com a demanda.

Não são raros os casos em que tal objetivo só logra-se combinando a atividade pública com a privada, para evitar o desemprego estacional ou aquele originário de fenômenos climáticos e estruturais, para o que se faz necessário uma relação muito estreita entre a formulação das políticas de emprego e a política orçamentária.

3.7 ASPECTOS METODOLÓGICOS RELACIONADOS COM O ORÇAMENTO DE MATERIAIS

O orçamento do setor público é o instrumento que mobiliza um considerável volume e gama de recursos reais do sistema. Por isso é fundamental determinar a natureza e nível da demanda para levar a cabo os programas orçamentários estabelecidos, para que se possa analisar sua compatibilidade com a oferta do sistema, a demanda do setor privado e a capacidade de importar.

Como já se disse anteriormente, não se trata de abarcar o universo dos bens e serviços e sim trabalhar aqueles que:

- são estratégicos para o cumprimento dos programas orçamentários (insumos básicos, equipamento pesado, etc.);
- materiais críticos do sistema;
- materiais importados de maior significação.

A programação orçamentária só é sólida quando se baseia na programação real dos objetivos, metas e requerimentos, e como consequência da de termina os meios financeiros necessários.

Os aspectos reais da programação proporcionam a informação sobre o nível e natureza da demanda do setor público, a qual terá que constar do Orçamento de Materiais, nos itens pertinentes para que se proceda, numa primeira etapa à compatibilização com a oferta e, em seguida, se possa gerenciar

e administrar a política de abastecimento com base nas informações proporcionadas pelo referido instrumento, assegurando assim uma execução oportuna pela disponibilidade dos fatores requeridos pelos programas orçamentários.

Por outro lado, os níveis de produção derivados da programação orçamentária do setor público terão que integrar o Orçamento de Materiais como fluxos da oferta possível, especialmente no que respeita às empresas públicas produtoras de insumos básicos (energia, aço, cimento, alumínio, etc.).

Assim sendo, o processo orçamentário do setor público interfere ou relaciona-se com o Orçamento de Materiais como demandante e como ofertante.

Outras vinculações criam-se através do processo de geração da receita do setor público, o qual depende em grande medida do nível e das transações reais e da origem dos bens transacionais, informação que, em parte, poderá ser proporcionada pelo Orçamento de Materiais.

D. A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO PLANEJAMENTO OPERATIVO A NÍVEL REGIONAL E ESTADUAL

Algumas perguntas surgem quando se expõe o conceito e instrumentos do planejamento operativo pela primeira vez dentro das dimensões abordadas por este documento e geralmente se situam nos seguintes aspectos:

- quais as vantagens da aplicação desta técnica?
- que possibilidades existem de implementá-la frente aos requerimentos de informação, organização e articulação?
- é viável e útil a nível regional e estadual?
- quais os principais requisitos para poder iniciar um processo de planejamento operativo?

Com relação à primeira pergunta, acreditamos que a resposta encontra-se em toda a extensão do trabalho, ao abordar a natureza e objetivos do planejamento operativo anual e de seus principais instrumentos e seu relacionamento com o orçamento do setor público.

Não vemos como se possa melhorar o processo orçamentário, sem implícita ou explicitamente proceder aos estudos e análises que ele requer, na dimensão que o planejamento operativo prevê, e sem derivar dos mesmos, todos aqueles elementos orientadores para formulação das políticas monetárias e financeira, a de comércio e relacionamento com o exterior, a de produção e abastecimento, a de emprego e capacitação de recursos humanos, as setoriais e regionais, e a determinação do manejo dos instrumentos de política econômica de

curto prazo (preços, salários, tributação, isenções, juros, etc.), e todos estes elementos coordenados e orientados para a execução dos planos de médio prazo.

Com referência à possibilidade de implantar esta técnica, devido às exigências de informação, organização e articulação, além do conhecimento profundo do funcionamento do sistema econômico, diríamos que nunca se darão as condições ideais.

Por outro lado, cabe ressaltar que esta sistemática de planejamento de curto prazo, pressiona para que se melhorem os sistemas de informação e cria uma dinâmica própria que concorre consideravelmente para o aperfeiçoamento do conhecimento e do funcionamento do sistema econômico.

A informação ao se vincular e apoiar a alta gerência e administração das políticas econômicas e sociais, passa a ter peso junto aos centros de decisão, dos quais se pode contar com apoio e recursos para melhorar a sua sistemática de captação, análise, tabulação e difusão.

A falta e deficiência das informações têm servido de desculpa para abandonar idéias, projetos e estudos, quando a nosso ver, aqui reside um desafio para a capacidade e imaginação dos técnicos, no sentido de desenvolver os estudos, as análises, os planos e os programas com a informação disponível. O desafio é muito maior para os técnicos que atuam no campo operativo, quando as propostas e as decisões têm uma limitada flexibilidade no tempo, já que os prazos são peremptórios.

O referido à informação é válido para a organização e a articulação.

Por outro lado cabe não alimentar ilusões sobre as dificuldades a vencer na implantação de uma sistemática de planejamento, como a abordada. É importante ter presente que se trata de um processo com vários instrumentos inter-relacionados e que devem ser manipulados por homens, técnicos e políticos, subordinados a linhas de autoridades diferentes, que devem convergir, na área técnica, para o órgão central de coordenação e planejamento real e financeiro e na área política, para o Presidente da República.

Do convencimento das políticas sobre a utilidade do planejamento operativo como processo de definição, gerência e administração das políticas econômicas e sociais e da capacidade dos técnicos para adequá-la a cada situação dependerá o êxito e a eficiência deste instrumento.

Sobre a viabilidade do planejamento operativo anual a nível regional e estadual, nossa opinião é que não somente é válido mas necessário e imprescindível para a eficácia e eficiência a nível nacional. Isto é tanto mais verdade quanto mais heterogêneos são os problemas e a disponibilidade de recursos nas diferentes regiões do País. O importante é que o planejamento

operativo a nível das regiões e dos Estados vincule-se bilateralmente com o planeamento operativo nacional.

Este último, por sua vez, só será sólido e eficaz na medida em que conte com o apoio em todas as etapas e instrumentos do planeamento operativo levado a cabo a nível das regiões e dos Estados.

É certo que alguns dos instrumentos têm que ser adaptados a espaços económicos abertos dentro de um país, como são as regiões e os Estados.

Com relação aos principais requisitos para iniciar um processo de planeamento operativo anual, nos permitiríamos indicar entre outros os seguintes, partindo da hipótese que já se conta com um plano de médio prazo:

- a) recursos humanos capacitados, para o desempenho das tarefas que um processo de planeamento como este requer ao se confundir com a gerência, administração, acompanhamento, avaliação e previsão. Realmente este processo significa integrar o planeamento às tarefas de governar, requerendo portanto, um apoio considerável a todos os níveis da administração pública;
- b) uma compreensão por parte das autoridades superiores das finalidades, vantagens e requerimentos técnicos, organizativos e informáticos do sistema;
- c) uma coordenação estreita entre a área monetária financeira e a do planeamento físico do sistema;
- d) um sistema de informação básico, sobre as variáveis macroeconómicas globais, setoriais, regionais;
- e) a definição de um sistema de planeamento nacional integrado e de seus instrumentos, as metodologias de elaboração e integração, a determinação de uma tática de evolução progressiva;
- f) estar estreitamente relacionado com os centros de decisão, aos quais este instrumento deverá dar apoio permanente debaixo dos diferentes aspectos do planeamento;
- g) desenvolver um sistema de acompanhamento que permita a gerência e administração global, setorial, programática das políticas de desenvolvimento.

Acreditamos que a evolução do processo orçamentário, já que tem relacionamento com todos os demais instrumentos, pode ser um ponto de partida sólido, para progressivamente, ir avançando e elaborando os demais instrumentos compreendidos pelo planeamento operativo.

EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Fabiano Garcia Cõre
Coordenador da Área Econômica da
Diretoria de Orçamento INOR/ IPEA

O economista FABIANO GARCIA CORE atua, desde 1966, na área de planejamento, programação e orçamento, no âmbito do então Ministério do Planejamento, hoje Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Possui cursos de Planejamento do Desenvolvimento Econômico (CENDEC), Engenharia Econômica e Administração Financeira (Connecticut, USA).

Atualmente é Coordenador da Área Econômica da Diretoria de Orçamento do INOR/IPEA.

1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

1.1 Aspectos da Evolução Funcional do Estado

A expansão das atividades do Estado e sua crescente intervenção na vida econômica, vêm-se constituindo, para muitos, no acontecimento econômico e político de maior importância do século atual.

Efetivamente, movido por causas históricas das mais diversas, o Estado evoluiu daquela posição neutra preconizada pela chamada teoria liberal, para um estágio de intensa participação na atividade econômica, feição essa que caracteriza, hoje em dia, a totalidade das economias latino-americanas.

Daí a idéia, muito em voga, de caracterizarem-se tais economias como “mistas”, ou seja, aquelas em que o Estado assume um grau de intervenção maior que o costumeiramente admitido pela teoria liberal.

Na concepção liberal, ao Estado competia, tão-somente, a prestação daqueles serviços públicos ditos essenciais, tais como justiça, defesa, ordem interna, diplomacia, ficando tudo o mais para ser terminado pelo mercado, o principal orientador das decisões econômicas.

Por outro lado, uma economia de característica “mista” não elimina essa função orientadora exercida pelo mercado, mas apenas reserva, para o Estado, uma atuação mais dinâmica, que pode assumir variadas formas, segundo os diferentes graus de intervenção.

Ainda que esse mudança de comportamento tenha a determiná-la múltiplas causas, o fenômeno de intervencionismo está intimamente associado a dois eventos: as freqüentes flutuações sofridas pelos sistemas liberais, com os bem marcados movimentos cíclicos, identificados pelas fases alternadas de prosperidade e depressão, e também, mais posteriormente, pela tomada de consciência mundial no sentido de que alguma coisa teria que ser feita para promover o desenvolvimento econômico de um grande número de nações encontradas em situação de atraso.

Colocados no tempo, esses dois acontecimentos sucederam-se a partir de 1930. Contudo, ainda no século XIX, a mudança no comportamento do Estado já era pressentida, através, principalmente, dos escritos de Adolph Wagner.

Este autor, analisando o crescimento das despesas públicas, chegou a importantes conclusões que, em síntese, estão colocadas na chamada “Lei de Wagner”, que assim pode ser enunciada: “À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o Setor Público cresce sempre a taxas mais elevadas,

de tal forma que a participação relativa do Governo na economia acompanha o próprio ritmo de crescimento econômico do País”.

Ainda Wagner, ao justificar esse tipo de comportamento do Setor Público, identifica as seguintes razões:

- a) face as necessidades inerentes ao crescimento das atividades administrativas e de segurança que são despesas típicas do Estado;
- b) em decorrência da pressão exercida pela industrialização e urbanização em relação a demanda de serviços de natureza social (Educação, Saúde, etc.);
- c) por motivo de intervenção na economia, no intuito de sanar imperfeições de mercado, principalmente, no tocante a monopólios, que seriam estimuladas por determinadas mudanças tecnológicas e necessidade de concentração de recursos na expansão de certos setores industriais.

Como se pode observar, Wagner não só previu o crescimento do Setor Público em função do atendimento das despesas típicas do Estado, mas também em virtude da intervenção na economia, se bem que, sobretudo, no intuito de corrigir as imperfeições do mercado.

Mas de qualquer forma, já estava delineada a trajetória que iria transformar o Estado, de um papel de quase espectador no processo econômico, à participação ativa que lhe é reservada nas modernas “economias mistas

Essa participação, na forma colocada por Cibotti e Sierra, envolveria o desempenho dos seguintes tipos de ações :

- a) ações reguladoras do comportamento dos agentes econômicos;
- b) ações de produção de bens e serviços:
 - i) ações de produção de serviços essenciais a natureza do Estado;
 - ii) ações de produção de bens e serviços que se realizam em forma alternada ou paralela ao setor privado;
- c) ações de acumulação:
 - i) ações de instalação de capital para realizar suas ações de produção;
 - ii) ações de instalação de capital, que se constituem em economias externas;

d) ações no campo do financiamento:

- i) ações que proporcionam ao Estado recursos para cumprir suas funções de produção e acumulação;
- ii) ações dirigidas para a transferência de recursos dentro do setor privado.

Nesse contexto, e numa outra apresentação, o Estado, nessas “economias mistas”, funciona como ente regulador, na medida em que manipula instrumentos objetivando induzir a conduta dos agentes econômicos, tendo em vista torná-la mais compatível com a política de governo; como redistribuidor, quando efetiva transferência de renda entre grupos de indivíduos ou setores produtivos; e, por último, na qualidade de ente produtor, desde o momento em que assume responsabilidades diretas tanto na produção de bens e serviços como na acumulação. No desempenho desses papéis, o Estado, além de desenvolver ações de funcionamento, mobiliza todo um aparato administrativo.

1 .2 Setor Público: O seu aparelhamento face as novas funções do Estado

Uma vez assumindo tão múltiplas e complexas responsabilidades, o Setor Público, aqui entendido em suas esferas Federal, Estadual e Municipal, sentiu a imperiosa necessidade de se aparelhar, não só institucionalmente, mas também operacionalmente.

Assim, no corpo de sua estrutura administrativa, foram surgindo apêndices que passaram a constituir as chamadas “entidades descentralizadas”, que vão desde autarquias, passando por institutos, fundações, empresas, e chegando às sociedades de economias mistas.

De uma certa forma, essas entidades respondem, justamente, pela atuação do setor público como produtor de bens e serviços, ou seja, representam a parte moderna do corpo dual do Estado, a que se caracteriza por um maior dinamismo e flexibilidade de desempenho.

Por outro lado, a necessidade de se imprimir um máximo de racionalidade às decisões de governo, fez com que se introduzissem novas técnicas administrativas, com um destaque especial para uma utilização mais intensa do planejamento.

Mais intensa porque, desde o momento em que se faz presente uma intervenção estatal na economia, pelo menos em termos teóricos, a mesma tem lugar com base em um planejamento, visando a uma decisão racional.

Assim foi, evidentemente, por ocasião da participação do Estado como fator anticíclico, quando os efeitos de sua intervenção foram cautelosamente mensurados no que toca, principalmente, à política do produto e emprego.

Contudo, a corporificação mesmo da técnica do planejamento deu-se exatamente a partir do momento em que o Estado passou a assoberbar-se em outras funções, mormente as ligadas a reconstrução econômica de países destruídos durante a Segunda Guerra Mundial, e, mais recentemente, à promoção do desenvolvimento nos chamados países subdesenvolvidos, ou em desenvolvimento.

Nesse último caso, encontram-se os países latino-americanos, nos quais o Estado vem desenvolvendo um grande esforço no sentido de obter um uso mais dinâmico e produtivo dos recursos disponíveis, para o que vem contribuindo, sobremaneira, a técnica do planejamento.

Por conseguinte, a implementação do planejamento como um procedimento administrativo corrente entre as economias latino-americanas é relativamente recente.

Para sermos mais precisos, verificou-se mais acentuadamente em fins da década de 1950, ocasião em que o leque de problemas que se ofereciam ao Estado era de grande magnitude, uma vez que se evidenciava “a insuficiência dinâmica das economias latino-americanas para sustentar ritmos medianamente satisfatórios de crescimento, superar agudos desequilíbrios em suas relações comerciais e financeiras externas, conter pressões inflacionárias internas, abrir suficientes oportunidades de emprego produtivo a uma força de trabalho em rápido aumento, melhorar as condições de vida da população e atender suas crescentes operações frente ao conhecimento das enormes potencialidades que abria o progresso técnico.”⁽¹⁾

Nesse contexto, toda a orientação de política econômica deveria ter em mira o desenvolvimento, através de uma abordagem integral, que envolvesse tanto os seus aspectos econômicos como sociais, além de considerar os fatores limitantes de origens interna e externa.

Isto aconteceu após a Conferência de Punta del Este, em 1961, quando “os governos latino-americanos reconheceram que o planejamento devia constituir-se no instrumento fundamental para mobilizar os recursos nacionais, facilitar as mudanças estruturais que se reconheceram necessárias, acrescentar a eficiência e a produtividade e aumentar a cooperação financeira internacional”.⁽²⁾

¹ CEPAL, Boletim Econômico de América Latina, Nueva York, octubre de 1967.

² CEPAL., obra citada.

Dai em diante, a maioria dos países passou a elaborar os seus planos nos mais diferentes matizes, incorporando, assim, a atividade planificadora na rotina administrativa de cada um deles.

1.3 A Função Orçamentária

1.3.1 Uma Colocação Geral

“Nenhum scutage (tributo feudal) ou subsídio será lançado no reino, a menos que o seja pelo Common Council do reino, exceto para o propósito de resgatar a pessoa do rei, fazer o seu primeiro filho Cavaleiro e estabelecer o dote de casamento de sua filha mais velha: os subsídios para estas finalidades deverão ser razoáveis em seu montante”.

Essa colocação constante da “Carta Magna”, outorgada pelo Rei João Sem Terra, sob pressão dos Barões, em 1215, no entender da grande maioria dos estudiosos do assunto, veio significar a certidão de batismo do Orçamento.

Já em 1688, ainda na Inglaterra, Guilherme de Orange viu-se na contingência de assinar a “Petição de Direitos” (Bill of Rights), que, entre outras coisas, garantia a reunião periódica do Parlamento, que teria a seu cargo, a votação dos impostos.

Nos E.E.U.U., a revolução que lhe proporcionou a Independência, em 1776, teve sua origem no lançamento de tributos por parte da Inglaterra, sem a aquiescência do povo americano, que não se fazia representar no Parlamento inglês.

No dizer de Washington, “revolução americana não significava apenas o repúdio armado à Cobrança de um miserável tributo sobre o chá, mas acima de tudo a defesa do povo de votar seus próprios impostos”.

No Brasil, e conforme esclarece Barsante dos Santos, ⁽³⁾ a formação do orçamento não fugiu ao processo comum observado em quase todas as nações civilizadas: dos movimentos de desabafo tributário brotaram os democráticos princípios de política financeira — voto, publicidade e controle das receitas e despesas públicas — e deste o embrião orçamentário”.

Também, da mesma forma, as primeiras idéias de orçamento no Brasil estão intimamente associadas a movimentos de libertação política, servindo, em alguns deles, como fatores determinantes.

³ A conquista do Orçamento — Revista do Serviço Público — maio do 1945.

É o que sustenta Jurandir Coelho, ao afirmar que na história de nossa independência, “além dos conhecidos anseios políticos, causas outras pesaram fortemente no ânimo dos liberais, avultando entre elas a pesada tributação que há mais de um século vinha afligindo e martirizando o povo

Dessa forma, basicamente, a primeira exercitação da função orçamentária que se tem notícia foi desenvolvida dentro de uma concepção do orçamento como um instrumento político, através do qual o Parlamento passou a exercer um certo controle sobre os gastos da Coroa.

Caberia, agora, um ligeiro parêntese. Na primeira parte desta palestra ocupamo-nos, apenas, com a evolução da participação do Estado na Economia, quando o tema desse nosso encontro é justamente oferecer uma análise dos problemas ligados ao exercício da função orçamentária no Brasil.

Contudo, a razão de assim procedermos parte do princípio de que quanto mais intensa é a participação estatal em uma economia, maior importância é atribuída ao desempenho da função orçamentária.

Dentro dessa idéia, o tema ao qual nos propomos será desenvolvido, paralelamente, e na medida em que o Estado for variando o seu papel e forma de atuação na economia, com base no que foi apresentado na primeira parte a que já nos referimos.

Assim, e voltando onde interrompemos, a atividade orçamentária iniciou-se impregnada de uma grande conquista em termos políticos, qual seja, o de prestar-se a servir como um instrumento de controle do Parlamento sobre a Coroa.

Por outro lado, a preocupação maior era com o aspecto tributário, ou seja, com o financiamento das atividades do Reino, não se importando muito especificamente com os gastos.

Entretanto, ainda que essa primeira conquista tenha, em muitos países, merecido a colocação em Leis, ou, como em alguns, passasse a integrar a própria Constituição, a história registra um grande número de choques, inclusive armados, entre o poder absoluto dos reis e as prerrogativas defendidas e reivindicadas pelo Parlamento.

Mas, de qualquer forma, ela resistiu a todos esses embates, e mesmo que o controle político, nesse sentido, tenha sofrido um certo esvaziamento, atualmente ele é representado pelo importante aspecto político que ainda caracteriza a função orçamentária, que é o de se constituir o Orçamento um instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo.

Por muito tempo que se seguiu a essas conquistas, a função orçamentária continuou a se identificar apenas em seus aspectos de controle político, ou, sendo

mais rigorosos, era exercitada no sentido de coibir os excessos dos soberanos na difícil arte de tributar.

De outra forma não poderia ser, porquanto, nessa época, o Estado era concebido dentro da teoria liberal, que limitava a sua participação, apenas na prestação daqueles serviços públicos essenciais (justiça, defesa, ordem interna, diplomacia).

Dentro dessa idéia, o desenvolvimento da produção era o resultado da atuação da iniciativa privada, sendo que a intervenção estatal somente perturbava e distorcia o processo de crescimento e distribuição de riqueza.

Por conseguinte, essa concepção tinha como corolário, um orçamento pouco representativo, e em decorrência, uma função orçamentária bastante tímida, que se restringia, no máximo, aos aspectos jurídicos e contábeis da atividade orçamentária.

A clássica definição de René Stourm, identificando o Orçamento, apenas, como “um ato contendo a prévia aprovação das receitas e das despesas públicas” retrata, fielmente, a pouca importância que era atribuída à função orçamentária.

Após a Primeira Grande Guerra (1914-1918), a, sobretudo, em consequência da grande crise econômica de 1929, ocorreu uma significativa valorização das atividades orçamentárias.

Isto porque, em virtude da série de dificuldades econômicas então surgidas, aumentaram as críticas ao sistema capitalista, colocando em dúvidas a propriedade que este teria de contornar as suas próprias crises.

Assim, começaram a surgir teorias preconizando uma maior intervenção estatal na economia, no intuito de corrigir as distorções verificadas no desempenho das atividades econômicas.

E o instrumento por excelência, encontrado pelos economistas para interferir nas oscilações cíclicas da economia, foi o orçamento, tanto em seus aspectos ligados a receita, como principalmente, na parte referente ao gasto público.

A função orçamentária, que até então ainda estava bastante presa aos problemas de receita, ganhou nova dimensão com a importância estratégica que passou a ser conferida à despesa pública.

E com essa nova posição em relação ao Orçamento, a função orçamentária veio, em muitos aspectos, confundir-se com o próprio exercício da política econômica. Efetivamente, foi o que ocorreu nessa época, através de uma nova teoria econômico financeira que tinha em seu bojo, uma política de gastos totalmente diferente do que até então se conhecia.

Nessa nova teoria, a função orçamentária não se restringiria a uma mera arrecadação de tributos, mas teria, sob sua responsabilidade, a idealização e execução de uma política de gastos que propiciasse estabilidade e progresso econômico, pleno emprego e melhoria na qualidade de vida do povo.

Por outro lado, deveria ser uma atividade essencialmente conjuntural, de forma que ensejasse uma atenuação dos movimentos cíclicos, através da adoção de medidas orçamentárias de efeitos contrários.

A partir desta data, as atividades ligadas ao orçamento foram-se ampliando, sempre, em função dos graus de intervenção do Estado na Economia, que vem sendo feita no intuito de satisfazer as necessidades públicas e, principalmente, com o propósito de promover o desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, o Orçamento passou a exercer um significativo papel no processo administrativo, uma vez que se tornou também um **instrumento de planejamento, direção e controle da administração pública.**

Convém observar que, no decorrer dessa linha de evolução, a função orçamentária foi-se a alargando, segundo os diferentes aspectos que o Orçamento ia assumindo, sem a perda de nenhum deles, ocorrendo, apenas, uma maior ou menor ênfase, de acordo com o momento histórico.

Assim, o Orçamento moderno conserva todas as características adquiridas no decorrer do seu processo evolutivo, ou seja, **assume hoje suas funções política, jurídica, administrativa, financeira e econômica.**

1.3.2 O Processo Administrativo e a Função Orçamentária

1.3.2.1 O Processo Administrativo

Verifica-se, portanto, que o orçamento passou a representar um papel de destaque no processo administrativo, uma vez que se tornou, principalmente, um instrumento de planejamento, direção e controle da Administração Pública.

Em vista dessa conotação, **a função orçamentária veio a identificar-se mais como uma subfunção da função administrativa, com atuação fundamental na operacionalização do processo administrativo.**

Ainda que se constitua um ponto razoavelmente controverso no campo das ciências administrativas, poderíamos, para o nosso efeito, aceitar como válida a idéia de caracterizar-se o processo administrativo como embasado no exercício de quatro funções, que são: planejamento, organização, direção e controle.

A idéia de planejamento, que anteriormente fora por nós colocada, basicamente, como uma técnica que passou a ser utilizada pelo Estado, tendo em vista um melhor desempenho de suas crescentes atribuições, agora é por nós abordada como elemento integrante do processo administrativo.

A motivação fundamental na utilização do planejamento, quer apenas como uma técnica isolada, ou mesmo constituindo a base de um processo, é a **racionalidade que se deve imprimir na tomada de decisões.**

Essa racionalidade, ainda que alicerçada na realidade presente está sempre associada a uma perspectiva do futuro, no tocante ao estabelecimento de objetivos e metas a serem atingidos.

Por outro lado, para a consecução desses fins, especial atenção é conferida, pelo planejamento, às ações e agentes necessários, conservando-se, dessa forma, intrinsecamente ligado à vida e valores do povo.

Um ponto de suma importância para o entendimento das colocações que irão se seguir, refere-se a distinção entre planos, planejamento formal e informal e sistema.

John Friedmann, ⁽⁴⁾ com um grande espírito didático, assim discorreu sobre o assunto:

“Um plano é assim, usualmente, um documento de considerável extensão, com numerosos e diferentes tipos de informações, tais como, análise e identificação de problemas; conseqüências futuras das principais variáveis; uma fixação de metas, objetivos e alvos; uma relação de padrões e prioridades de ação; e um esboço de orçamento com a distribuição dos recursos financeiros para os projetos e atividades. A durabilidade do plano é, entretanto, limitada. Cedo ele se torna desatualizado. De tempos a tempos terá de ser revisto, à medida que se obtenham novas informações, os projetos sejam completados, e a situação modificada”.

“O processo que conduz à feitura de um plano e à sua revisão periódica constitui o “planejamento” propriamente dito.”

“O planejamento pode ser estabelecido simultaneamente em vários níveis de tomadas de decisões, desde o mais elevado âmbito da política governamental até as decisões individuais do homem de negócios e do cidadão comum. É freqüente, sem dúvida, que esses níveis de planejamento não sejam bem coordenados, constituindo justamente uma das funções do plano concorrer para aproximar os vários esforços entre si. Quando suficientemente conhecidas, as decisões adotadas em um nível de planejamento constituem os limites do

⁴ Friedmann, John — Introdução ao Planejamento Democrático — FGV — 1959.

planejamento em cada nível inferior. Em qualquer sistema complexo de planejamento, porém, a tomada de decisões é normalmente descentralizada através dos diferentes níveis, em oposição à crença generalizada de que o planejamento deve necessariamente resultar numa desproporcionada concentração de poder no “topo”.

“Para que um sistema funcione, é mister, entretanto, existir coordenação entre os vários níveis de planejamento e tomada de decisões. A coordenação será formal ou informal, sempre que se espera seja cada nível orientado, na elaboração dos respectivos programas, pelos pontos de referência fixados nos planos da estrutura geral; informal, desde que a obediência aos planos se faça numa base inteiramente voluntária e quando, de fato, não existia nenhum plano estabelecido”.

Quanto a **organização**, dentro de um processo administrativo, a sua importância é transcendental.

De uma maneira geral, entende-se como organização a preparação para o funcionamento, criando um organismo com todos os elementos necessários à sua vida e desenvolvimento.

A função de organizar, além do estabelecimento da estrutura administrativa sobre a qual se desenvolverá o processo, trata também de métodos e procedimentos de trabalho, definição, classificação e remuneração de cargos, determinação de deveres, responsabilidades, etc.

Já a função de **direção** tem sob sua responsabilidade todo o dinamismo do processo administrativo. Uma vez definidos o planejamento e a estrutura administrativa convenientes, cabe à direção colocar a máquina assim montada em funcionamento.

O **controle**, no sentido por nós aqui focalizado, significa, com base no desenvolvimento administrativo observado, constatar se o realizado correspondeu ao previsto, e, se for o caso, tomar as medidas corretivas que se fizerem necessárias.

Para a consecução desses fins, o controle pressupõe a existência de normas ou padrões que sirvam de orientação para avaliar determinado processo, tendo em vista uma comparação dos resultados ocorridos com os esperados.

Sem a identificação desses padrões de rendimento, estipulados com base em objetivos claros e precisos, o exercício do controle, nos termos em que o situamos, é totalmente impossível.

1.3.3 A Função Orçamentária e o Orçamento-Programa

A função orçamentária atua, basicamente, na operacionalização do processo administrativo. Dela depende, portanto, o bom desempenho daqueles

quatro elementos constitutivos do processo, quais sejam o planejamento, a organização, a direção e o controle.

Assim, configura-se o orçamento como um instrumental a ser utilizado, tendo em vista a agilização e o bom desempenho da função administrativa.

As atividades de planejamento, principalmente após a oficialização ocorrida na Conferência de Punta del Leste, vêm registrarido significativos progressos técnicos, não só quanto aos aspectos de racionalização de conduta, mas também no que se refere a feitura de planos e documentos.

Contudo, ainda que, na maioria das vezes, bem concebidos, a implementação de tais pianos não surtia os resultados que se esperavam, o que significava sensível desgaste técnico e político em relação àqueles que os elaboravam.

Em função desse estado de coisas, os estudos foram agudizados no sentido de se detectar as causas das deficiências, o que, efetivamente, ocorreu quando se chegou à conclusão de que a razão do descompasso residia na deficiente operadonalização dos planos, em virtude, basicamente, da utilização de um orçamento bastante inadequado aos objetivos e propósitos de um planejamento.

A conscientização desse fato levou, inclusive, a um pronunciamento do Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, que em seu relatório "As Nações Unidas e a Década do Desenvolvimento: Propostas para Ação", assim viu o problema:

"Os sistemas orçamentários de muitos países em via de desenvolvimento não têm acompanhado a pressão da demanda que sobre os mesmos exerce o enorme aumento do escopo de atividade do setor público e, em particular, carecem de uma metodologia de planejamento para lidar com os problemas do desenvolvimento econômico. Assim, surge, em primeiro lugar, a necessidade de elaboração de novos tipos de informações sobre os fatos essenciais do setor público para a preparação de planos de desenvolvimento a longo termo e, em seguida, a necessidade de mudanças em conceitos e procedimentos no processo orçamentário dos governos, de modo a que o orçamento anual se torne um instrumento efetivo para implementação dos planos e das políticas de desenvolvimento".

Na realidade, o Orçamento que até então era desenvolvido não poderia, de forma alguma, prestar-se a uma função de tamanha importância, porquanto, em termos de concepção, não se ajustava ao conteúdo e forma de um plano.

A função orçamentária, apesar dos significativos progressos verificados, estava, ainda, mais voltada para os aspectos jurídicos e contábeis do Orçamento, que serviam de biombo para o exercício das atividades de "controle pelo controle", sem levar em conta os propósitos da administração.

Por outro lado, e isso é fundamental, o orçamento estruturava-se apenas segundo as unidades administrativas e de acordo com uma classificação de objeto de gasto, o que ensejava, tão-somente, a informação das coisas que o Governo adquiria e não as que realizava.

Dessa forma, esse tipo de orçamento, mais conhecido como “orçamento tradicional”, não continha quaisquer informações quanto aos programas e projetos que iriam ser implementados, o que tornava, assim, praticamente impossível o seu relacionamento com a estrutura de um plano.

Com essa situação, ganhou elevada prioridade na política dos diferentes governos a busca de um sistema orçamentário mais adequado à implementação dos planos de desenvolvimento, e que melhor se ajustasse a nova dinâmica do processo administrativo.

Dentro desse contexto, passou a entrar em cogitação a utilização da técnica do orçamento por programas e realizações, que nos sucessivos encontros regionais patrocinado no âmbito da Organização das Nações Unidas, a partir de 1955, estava sendo colocada como bastante eficiente, mormente, tendo em vista a operacionalização de planos.

Consubstanciando os resultados e posições surgidos nesses encontros, elaborou-se, sob a égide da mesma Organização, um Manual de Orçamento por Programas e Realizações, com o propósito de disseminar as idéias ligadas a esse tipo de orçamentação.

Nesse documento, foi adotada a conceituação dada por Jesse Burkhead, que situa o orçamento por programas e realizações como **“aquele em que se apresentam os propósitos e objetivos para os quais se solicitam as dotações, os custos dos programas propostos para alcançar esses objetivos, e os dados quantitativos que permitam medir as realizações e o trabalho de cada programa”**⁽⁵⁾.

Evidentemente, não estamos aqui para ocuparmo-nos, de uma maneira específica, com a técnica do orçamento programado. Contudo, a sua implantação, em todos os países, exerceu um condicionamento tão grande quanto ao desempenho da função orçamentária, que nos permitiríamos tecer mais algumas considerações à matéria.

Ainda que a sua maior divulgação seja relativamente recente, a idéia de um orçamento estruturado sob a forma de programas não é assim tão nova. Já no princípio do século, na Europa e mesmo nos EUA, a preocupação com a eficiência já estava evidenciando a necessidade de se efetivarem reformas orçamentárias,

⁵ Jesse Burkhead, Orçamento Público — Rio de Janeiro — FGV — 1971.

no sentido de chegar-se a um Orçamento que propiciasse informações de acordo com o tipo de trabalho a ser executado.

E a concepção do Orçamento por Programas e Realizações constituiu-se, ria verdade, em uma autêntica reforma orçamentária, implicando numa mudança radical no trato da função orçamentária. Tanto assim que, já se constituiu marco no meio técnico especializado, a referência, apenas, a duas modalidades de Orçamento: o que existia antes do Orçamento-Programa, ou seja, o Orçamento Tradicional e Orçamento-Programa propriamente dito.

Por constituir-se em uma mudança radical de procedimentos e mentalidades, a sua implantação deve efetivar-se de uma maneira cautelosa, a fim de se evitarem certos traumas administrativos, que poderiam, inclusive, inibir a sua futura utilização.

Em vista disso, o próprio Manual de Orçamento estabeleceu uma autêntica metodologia de implantação, na qual os pontos mais importantes são os seguintes: “Ao adotar-se o método do orçamento por programas e realizações, o melhor é fazê-lo de forma gradativa e ordenada. Para tanto, caberia, inclusive, inicialmente, distinguir, o -que parece ser esclarecedor, entre o orçamento por programas e o orçamento por realizações. No orçamento por programas, a importância principal reside na classificação orçamentária em que se estabelecem funções, programas e suas subdivisões para cada unidade administrativa e se correlacionam esses elementos com dados financeiros exatos e lógicos. O orçamento por realizações supõe, por seu turno, a aplicação de instrumentos administrativos mais aperfeiçoados, tais como custos unitários, medição do trabalho e padrões de desempenho. Desde logo, cumpre notar que a medição do trabalho, física e financeiramente, pressupõe uma série de unidades de trabalho já devidamente formuladas que podem determinar-se uma vez que os programas e suas subdivisões tenham sido estabelecidos. Sob tal ótica, o orçamento por realizações, em seu conceito complexo, encerra a formulação de programas tanto quanto a mensuração do rendimento do trabalho na realização dos objetivos do programa”.

Em seguida, a guisa de conselho, esclarece que, inicialmente, “conviria, talvez, que os países em desenvolvimento dessem importância, nesse método de elaboração do orçamento, ao aspecto da formulação de programas e estabelecessem um padrão claramente definido das funções organizacionais. Ao proceder-se assim, a classificação orçamentária poderia estar estreitamente relacionada com os projetos incluídos em um plano de desenvolvimento. Essas classificações de metas e funções contribuiriam de maneira acentuada para o processo geral de adoção de decisões”.

Ainda que, porventura, essas transcrições se afigurem a alguns como excessivas, as mesmas faziam-se necessárias, não só para situarmo-nos quanto ao estágio da técnica em que estamos vivendo, mas, também, porque, servirão de orientação quanto ao desenvolvimento do tema a que nos dispomos.

Em uma evolução mais recente, evidenciou-se que, na implementação dos planos de médio prazo, o Orçamento revestia-se de múltiplos aspectos, assumindo, mesmo, características bem diferentes daquelas já conhecidas.

Assim, foram surgindo novos tipos de orçamento, tais como, o econômico, o monetário-financeiro, o de comércio exterior, etc. Tal desenvolvimento passou a receber um tratamento a parte, vindo a constituir-se no que hoje conhecemos como planejamento operativo anual.

Mediante uma visão integrada desses instrumentos operativos, o planejamento anual ajusta as suas metas, que são derivadas do plano de médio prazo, às vicissitudes da conjuntura.

Em virtude de sua grande importância, o planejamento operativo anual já foi objeto, inclusive, de uma conferência neste Seminário.

2. A REALIDADE BRASILEIRA

2.1 Uma explicação

Na primeira unidade desta palestra, foram delineados os fundamentos teóricos que serviram de moldura ao desenvolvimento da função orçamentária, no seu mais amplo sentido e sem particularizações quanto ao processo administrativo.

Agora, é nossa intenção introduzir a realidade brasileira nesse contexto, procurando identificar a sua evolução com base nas colocações gerais efetuadas.

A função orçamentária no Brasil, a grosso modo, apresentou-se, no decorrer de sua trajetória, de uma maneira muito semelhante ao ocorrido nos demais países.

Com um início tímido, numa fase em que o Orçamento muito pouco representava em relação a Economia, veio assumir, em consequência das importantes atribuições assumidas pelo Estado, uma importância fundamental na vida econômica do País.

Obviamente, essa transformação não se efetuou da noite para o dia, e sim foi o resultado de grandes esforços e sacrifícios que, em muitos aspectos, como vimos, confundiram-se com os próprios anseios de libertação política de nossa terra.

Contudo, para o nosso efeito, e circunscritos, apenas, ao âmbito da função orçamentária, **tal mudança pode ser caracterizada como o conjunto de reformas e procedimentos que levaram à transformação do orçamento tradicional em orçamento por programas.**

Também no Brasil, após os primeiros experimentos no terreno do planejamento, mais especificamente, no que se refere à elaboração de planos e documentos, houve o envolvimento na chamada “crise do planejamento”, situação essa que se identificava por um grande ceticismo em relação a essa técnica, motivado em grande parte pelos resultados práticos muito pouco significativos.

Com base nesses fatos, aprofundaram-se os estudos tendo em vista a determinação das causas, que foram localizadas na deficiente operacionalização dos planos, que teria a influenciá-la a utilização de um orçamento inadequado.

Daí, então, emergiu como solução o Orçamento-Programa.

A nossa preocupação, nesta altura, será justamente a de situarmo-nos a partir deste momento de perplexidade em relação ao sistema orçamentário até então vigente, e no que daí se seguiu com a implantação do orçamento programado.

Assim, não nos deteremos numa análise prospectiva da função orçamentária em toda a sua extensão temporal, mas rios **colocaremos dentro de uma realidade em que, numa grande maioria, fomos, inclusive, os atores.**

Por outro lado, não é nosso escopo discorrer quanto as diferenças, vantagens e desvantagens, entre o orçamento programado e o chamado tradicional que, segundo nos parece, são colocações por demais óbvias. É sim, o nosso objetivo, **procedermos a uma ligeira avaliação da função orçamentária, em face dos requerimentos inerentes a aplicação de um orçamento-programa.**

De outra parte, e finalizando esse parêntese explicativo, as idéias serão colocadas, inicialmente, de uma forma individualizada, ou seja, trataremos, pela ordem, dos orçamentos federal, estadual e municipal e, posteriormente, como um censo das experiências verificadas nos três níveis, as globalizaremos, no sentido de obter uma visão integrada da função orçamentária.

2.2 O Orçamento Federal

O exercício da função orçamentária na área federal depende, fundamentalmente, do conhecimento de dois dispositivos legais básicos: a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, além, evidentemente, do que estiver contido na Constituição em termos de matéria orçamentária.

Com base nessa delimitação, a função é implementada legalmente mediante a adoção de Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, Circulares, etc, que traduzem todos os atos ligados a prática orçamentária.

A Lei nº 4.320/64, que “estabuiu normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, representou um verdadeiro ponto de inflexão na trajetória da função orçamentária no Brasil.

A par de outras inovações nas áreas financeira e orçamentária, com essa lei foi lançada a partida para um orçamento programado.

É de se notar, entretanto, que não existe nesse dispositivo legal, uma menção expressa ao orçamento-programa como técnica a ser adotada. Contudo, em alguns de seus capítulos, ficou manifestada a preocupação com o programa de trabalho do Governo e também a intenção evidente de se proceder a previsões plurianuais, comportamentos esses bem típicos de um orçamento programado.

Assim são os casos, por exemplo, dos artigos 2º e 23, que determinam:

“Art. 2º — A Lei de 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 de unidade, universalidade e anualidade.”

“Art. 23º — As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio.”

Também ligada à idéia de um orçamento programado, foi a introdução, por meio desta Lei, de uma classificação da despesa segundo as funções e subfunções, já atribuindo, assim, um caráter de finalidade aos gastos orçamentários.

Por outro lado, apesar de constituir-se, basicamente, apenas numa Lei introdutória do orçamento-programa, ela contém, em seu art. 2º, § 2º, item III, uma colocação que denuncia um estágio avançado desta técnica de orçamentação,

qual seja, a de que acompanharia a Lei do Orçamento um “quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e prestação de serviços”.

Contudo, a menção expressa ao orçamento-programa como técnica de orçamentação a ser utilizada pelo Governo Federal só ocorreu com o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que “dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”.

Em seu art. 7º, este dispositivo estipula que “a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de Governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembolso.

Mais adiante, no artigo 16, a obrigatoriedade do orçamento-programa é enfocada com maiores especificações, sob a seguinte forma:

“Art. 16 — Em cada ano será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro a execução coordenada do programa anual.”

De outra parte, o Decreto-lei nº 200/67, além de precisar a técnica de orçamentação, definiu a estrutura administrativa que abrigaria o exercício da função orçamentária.

Assim, foram criados na estrutura de cada Ministério Civil, órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro, com a incumbência de “realizar estudos para formulação de diretrizes e desempenhar funções de planejamento, orçamento, orientação, coordenação, inspeção e controle financeiro, desdobrando-se em:

- I — uma Secretaria-Geral;
- II — uma Inspeção Geral de Finanças.

Também ficou definido que as Secretarias-Gerais atuariam como órgãos setoriais de planejamento e orçamento, sendo que caberia à Secretaria-Geral do

então Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral funcionar como órgão central do sistema de planejamento e orçamento.

Já de algum tempo até aquela parte, a responsabilidade no exercício da função orçamentária estava afeta ao Departamento Administrativo do Serviço Público — DASP, que foi criado em 1938, como um autêntico órgão do estado-maior para o Presidente da República, e que teria como atribuições, além das atividades de orçamento, aquelas relativas a pessoal, referência legislativa e edifícios públicos.

Ainda que não concebida de uma maneira sistêmica, tais atividades, nos diferentes Ministérios, ficariam a cargo dos respectivos Departamentos de Administração.

No período que se situou entre as publicações da Lei nº 4.320/64 e do Decreto-lei nº 200/67, o exercício da função orçamentária assumiu características bastante interessantes.

Assim é que, a elaboração da Proposta Orçamentária constituía-se, de fato, em atribuição do DASP, mas era o então Gabinete do Ministro Extraordinário de Planejamento Coordenação Econômica quem ditava as diretrizes e prioridades, sendo que foi com essa dualidade de estrutura que foram elaboradas as propostas para os exercícios de 1965 a 1967.

Contudo, essa aparente disfuncionalidade administrativa veio favorecer, de uma certa forma, a própria implantação do Orçamento-Programa, porquanto, em assim sendo, houve uma espécie de divisão de trabalho, onde o núcleo inovador das técnicas orçamentárias ficou mais ligado ao Ministério do Planejamento, continuando o DASP a exercer, sem solução de continuidade, as suas atribuições normais e rotineiras.

Dentro desse esquema, o Orçamento para 1965 já se apresentou com uma discriminação por funções e subfunções, na forma da Lei nº 4.320/64, parando aí, entretanto, o seu conteúdo programático.

Já para 1966, o avanço na implantação do Orçamento-Programa foi bem maior, uma vez que foi enviado ao Congresso, junto corri a Proposta daquele ano, um anexo explicativo, discriminado por programas, subprogramas, projetos e atividades.

Notava-se já, uma certa dificuldade prática no tocante a utilização de informações especificadas segundo as funções e subfunções, razão porque, naquele anexo explicativo, abandonou-se esse tipo de abertura, que só recentemente veio novamente a ser usado.

Mas a primeira Proposta Orçamentária realmente estruturada segundo os cânones de um Orçamento-Programa foi a relativa ao exercício de 1967. Naquela

oportunidade, a Mensagem do Executivo, encaminhando o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso, destacava o seguinte:

“O orçamento deve traduzir o programa administrativo e financeiro do Governo, tornando-se dia-a-dia mais relevante sua função como instrumento de programação da atividade governamental e de orientação e controle da economia nacional. Daí a importância que lhe dá o Governo e a atenção prioritária que tem sido dispensada a sua execução, não tendo havido economia de esforços para melhorar a sua técnica de elaboração e implementação. **O anexo projeto de lei orçamentária institui no Sistema Orçamentário Federal o Orçamento-Programa, já anunciado por ocasião da remessa da Proposta Orçamentária para o exercício de 1966 e enviado, naquela ocasião, como anexo ilustrativo da Proposta, aos Senhores Congressistas**” (grifo nosso)

Ressalte-se, ainda, que neste período foram efetuados os primeiros esforços no sentido de se obter uma consolidação das aplicações relativas a todos os órgãos do Setor Público Federal, por meio da elaboração dos chamados Programas de Investimentos Públicos — PIP, que serviram de base para o desenvolvimento dos futuros Orçamentos Plurianuais de Investimentos.

Com a nova estrutura dada ao Governo Federal pelo Decreto-lei nº 200/67, a Proposta Orçamentária para o exercício de 1968 já foi elaborada sob a total responsabilidade do Ministério do Planejamento, cessando, assim, o ciclo da elaboração conjunta DASP/MINIPLAN que, face as circunstâncias, foi bastante proveitoso para o aprimoramento da função orçamentária.

Em 1968, foi elaborado o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos, cobrindo o período 1968/70, e representado, apenas, conforme dispositivos Constitucionais e de Atos Complementares, pelas despesas de capital.

Com as institucionalizações dos Orçamentos Anuais e Plurianuais por Programas, a função orçamentária na área federal viu-se equipada convenientemente para um bom desempenho em suas altas atribuições.

A partir daí, os esforços foram concentrados no sentido do aperfeiçoamento operacional desses dois instrumentos, a fim de que os mesmos atingissem a plenitude de suas eficácias.

Assim, instituiu-se o Quadro de Detalhamento de Despesas, em substituição ao chamado Orçamento Analítico, que por ser excessivamente minudente, dificultava que as decisões durante a execução orçamentária fossem tomadas mais rapidamente.

Por outro lado, assumiram maior importância os aspectos substantivos do processo orçamentário, mediante a incorporação ao Orçamento de receitas e despesas até então consideradas extra-orçamentárias e pelo estabelecimento de

bases mais realistas para fixação das despesas. Era o chamado “ciclo da verdade orçamentária”.

Quanto ao Orçamento Plurianual de Investimentos, ainda que a legislação em vigor o condicione a despesas de capital, passou também a conter informações relativas às despesas correntes.

Tal modificação foi assim justificada, na Mensagem do Executivo que encaminhou ao Congresso, o Projeto de Lei do Orçamento Plurianual de Investimentos para o período 1972/1974:

“Pelo Ato Complementar nº 43, de 1969, o Orçamento Plurianual de Investimentos deve considerar exclusivamente as despesas de capital.

A programação constante dos Anexos compreende, porém, tanto as despesas de capital, como os dispêndios correntes, configurando, pois, um orçamento plurianual completo, com discriminação menor do que a do orçamento anual.

Três são as razões para isso. Primeiro, fica evidenciado que a viabilidade do montante de despesas de capital programado está condicionada à contenção dos dispêndios correntes, no limite previsto. A ausência da previsão desses dispêndios levaria a superestimar a disponibilidade de recursos para investimentos, tornando irrealista o Orçamento Plurianual. Segundo, muitos projetos relevantes em áreas prioritárias, como as já citadas, se efetivam, principalmente, mediante dispêndios classificados como correntes na contabilidade orçamentária, tornando-se importante conhecer-lhe o dimensionamento. Terceiro, a realização do investimento implica, geralmente, encargos operacionais de manutenção, que têm de ser considerados na previsão de disponibilidade de recursos para novos projetos”.

Nessa altura, e no que toca aos aspectos mais ligados a estrutura administrativa, valeria a menção a dois eventos de real significação para o desenvolvimento da função orçamentária.

O primeiro deles refere-se à publicação do Decreto nº 71 .353, de 9 de novembro de 1972, que “dispõe sobre o Sistema do Planejamento Federal, e dá outras providências”.

Com este Decreto, e em relação ao disposto no Decreto-lei nº 200/67, ficou melhor definido o Sistema de Planejamento Federal, englobando as atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa.

Por outro lado, as partes integrantes do sistema ficaram bem delimitadas, principalmente com a caracterização dos órgão **seccionais**, que seriam “as unidades que, em cada entidade da Administração Federal Indireta, centralizem as funções de planejamento, orçamento e modernização administrativa”.

Contudo, o que se nos afigura mais importante neste Decreto que institucionalizou o Sistema de Planejamento Federal é que, com ele, são lançadas as bases operativas de um Sistema Nacional de Planejamento, na forma do artigo 6,0, que determina:

“Ao órgão central do Sistema de Planejamento caberá articular-se com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a nível dos respectivos órgãos centrais de planejamento, mediante intercâmbio de informações e experiências, visando a compatibilizar os Sistemas de Planejamento, bem como prestar assistência técnica para implementação de programas e projetos relacionados com planejamento, orçamento e modernização administrativa.”

O segundo evento diz respeito à Lei nº 6059, de 1º de maio de 1974, que “dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social, e dá outras providências”.

Nesse particular, caberia uma breve digressão histórica, no terreno da teoria orçamentária.

Talvez o primeiro aspecto controverso em torno da função orçamentária, tenha sido o da localização do órgão responsável pelas atividades de orçamento.

Inicialmente, a dúvida prendia-se ao fato de ser este órgão subordinado ao Poder Legislativo ou ao Poder Executivo. Em razão, sobre tudo, da própria gênese' do orçamento, caracterizado mais como um instrumento de controle político do Parlamento sobre a Coroa, prevaleceu a sua subordinação ao Poder Legislativo.

Contudo, em que pese a nossa primeira Constituição republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, determinar que competia, privativamente, ao Congresso Nacional, orçar a receita e fixar a despesa federal, anualmente, não se teve notícia de alguma Proposta Orçamentária que tenha sido elaborada pelo Congresso.

De imediato o Poder Executivo assumiu essa responsabilidade, executando-a por intermédio do Ministério da Fazenda, sendo que Já a Constituição de 1934 atribuiu tal encargo ao Presidente da República.

Com o desenvolver da função orçamentária, foi-se chegando a conclusão, como base, inclusive, em experiências internacionais, que o órgão orçamentário deveria ficar ligado diretamente ao Presidente da República, ou seja, **situado no nível mais alto da hierarquia executiva, o que propiciaria maior rapidez no processo decisório.**

Mas foi somente em 1938, com o DASP, órgão integrante da estrutura da Presidência da República, que essa idéia pôde ser implementada, cumprindo ainda, ressaltar, que além das atividades de orçamento, ficavam também afetas a esse órgão as relativas a pessoal, referência legislativa e serviços públicos.

Posteriormente, o Decreto nº 53.914, de 11 de maio de 1964, definia como incumbência do Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica “coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União”.

Tal medida, ainda que possa parecer um retrocesso em relação a estrutura anterior, uma vez que afastou da proximidade do Presidente da República o órgão orçamentário, teve a justificá-la o período extremamente conturbado de então, que estava a exigir uma total reorganização administrativa, missão essa que seria melhor desempenhada, acreditou-se na época, por um Ministro Extraordinário.

Todavia, o próprio Decreto-lei nº 200/67, que veio coroar todo aquele esforço reformista, manteve, como atribuição do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, as atividades ligadas ao Planejamento e Orçamento.

Mais recentemente, com a Lei nº 6º59/74, é que as estruturas ficaram melhor adequadas, mediante algumas modificações procedidas no corpo administrativo do Governo Federal.

Assim é que, entre outras alterações, foi criado, na Presidência da República, uma Secretaria de Planejamento, ficando para ela transferidas as atribuições que eram desempenhadas pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

O artigo 70 desta Lei estipula o seguinte:

“À Secretaria de Planejamento da Presidência da República incumbe, em particular, assistir o Presidente da República:

I) na coordenação do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa, inclusive no tocante ao acompanhamento da execução dos planos nacionais de desenvolvimento;

II) na coordenação das medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social;

III) na coordenação da política de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente em seus aspectos econômico-financeiros, ressalvada a competência deferida à Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional;

IV) na coordenação de assuntos afins ou interdependentes que interessem a mais de um Ministério.

De outra parte, a classificação por funções, programas e subprogramas, instituída pela Lei nº 4.320/64, em face, sobretudo, da velocidade com que se vêm operando as mudanças institucionais nos Estados, Municípios e no Governo Federal, tornou-se pouco apropriada para servir de roupagem às atividades de planejamento e orçamento.

Ademais, a ausência de conceituação a respeito dos programas e subprogramas que dela faziam parte, fez com que interpretações diferentes para um mesmo fato originassem classificações também diferentes, o que confundia bastante os administradores.

Era necessário, então, que se envidassem os esforços no sentido de estabelecer um esquema de classificação que, a par de oferecer informações mais amplas a respeito das programações de Governo, propiciasse também uma uniformização de terminologia entre os níveis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Com esse propósito, o ainda Ministério do Planejamento, por intermédio das Portarias nºs 9 e 23, respectivamente, de 28 de janeiro de 1974 e 29 de agosto de 1974, e com base no que dispõe o artigo 180 do Decreto-lei nº 200/67, combinado com o artigo 113 da Lei nº 4.320/64, atualizou a discriminação da despesa por funções constantes daquela lei, além de estabelecer normas para o seu desdobramento.

Após uma primeira experiência com a classificação funcional-programática, os responsáveis pelas atividades orçamentárias nos diferentes Ministérios, em vários Estados e Municípios, reunidos em Araxá, por ocasião do 1º Seminário de Orçamento Público, em dezembro de 1974, procederam a sua avaliação, objetivando identificar a necessidade de possíveis ajustamentos e modificações.

Por outro lado, também naquela oportunidade, procurou-se chegar a conceituações básicas no tocante as diversas funções, programas e subprogramas, no intuito de facilitar a apropriação dos gastos, evitando-se, assim, o que ocorreu com a classificação da Lei nº 4.320/64, que por falta, justamente, dessas conceituações, tornou a sua aplicabilidade bastante difícil.

Como resultado dos trabalhos do Seminário de Araxá, a Secretaria de Orçamento e Finanças, já então na Secretaria de Planejamento da Presidência da República, expediu a Portaria nº 04, de 12 de março de 1975, atualizando e ajustando a Portaria nº 9/74.

Em termos institucionais, no seu sentido mais amplo, o exercício da função orçamentária, no âmbito federal, conforme podemos constatar pelo até aqui

exposto, tem sua base bem definida, pelo menos em seus aspectos de concepção teórica.

Resta-nos, agora, saber como tem sido o desempenho do elemento humano dentro dessas estruturas, ou melhor ainda, **como tem respondido tecnicamente, às exigências cada vez maiores que lhe são impostas pelo exercício da função orçamentária.**

Essa abordagem, em razão da enorme importância que assumem as atividades de orçamento no processo administrativo, é parte integrante de um problema maior, relacionado com o preparo de recursos humanos para a administração pública.

Nesse particular, o nosso sistema de ensino, durante muito tempo, não ofereceu condições para que se implementassem cursos de formação e treinamento, diretamente dirigidos para a administração pública. As disciplinas que tratavam do assunto estavam dispersas nos diferentes cursos e currículos e nos variados níveis de ensino.

Foi o período em que, toda a responsabilidade no preparo e treinamento de servidores públicos estava com o DASP, que, inclusive, mantinha em seus cursos de administração ministrados, sobretudo, a partir de 1942, uma matéria intitulada “administração orçamentária”.

A situação veio a melhorar, de fato, somente em 1952, quando realizou-se, no Rio de Janeiro, o primeiro Seminário Internacional de Administração Pública, que teve, como consequência de ordem prática, a criação da Escola Brasileira de Administração Pública, no âmbito da Fundação Getúlio Vargas.

Com a implantação do orçamento-programa, a função orçamentária assumiu um maior destaque dentro da administração pública, **justificando, dessa forma, um desenvolvimento teórico autônomo, sob a forma de cursos e treinamentos.**

O técnico de orçamento fora moldado para uma realidade que implicava no desempenho de tarefas que lhe exigiam, tão somente, a par de um conhecimento básico da legislação pertinente, a aplicação de técnicas contábeis adaptáveis a atividade orçamentária.

No orçamento programado, além daqueles conhecimentos, também são importantes a intimidade com certos conceitos econômicos, indispensáveis à avaliação de projetos e atividades em função de escalas de prioridades e condicionados à já proverbial escassez de recursos.

A instituição desse tipo de orçamento no Brasil coincidiu com uma fase de grandes reestruturações na administração federal, o que, forçosamente, não

permitiu ao DASP que reorientasse como o desejado, os seus tão eficientes cursos de treinamento.

Por outro lado, a Escola Brasileira de Administração Pública também não pôde imprimir, de imediato, uma ênfase maior na parte de orçamento por programas, mesmo porque, em certos casos, isso ocasionaria uma mudança em sua própria orientação.

Assim, o esforço maior ficou a cargo do próprio Ministério do Planejamento, que teve, além de desenvolver quase autodidaticamente as técnicas associadas ao Orçamento por Programas, teve também de incumbir-se de divulgá-las em toda a administração federal, e, as vezes, em Estados e Municípios.

Numa primeira fase do orçamento-programa, onde a preocupação maior reside na determinação de uma estrutura de programas e em seus aspectos classificatórios, esse esforço foi suficiente para garantir um exercício satisfatório da função orçamentária.

Contudo, entramos recentemente numa etapa mais avançada, quando os dados financeiros são conjugados com mensurações físicas e em que o acompanhamento e controle da execução orçamentária passam a ser encarados mais em termos de bens e serviços colocados a disposição do público e nos seus respectivos custos.

Assim, será necessário um esforço teórico-prático bem grande na área de orçamento, implicando na formação e treinamento maciços de técnicos especializados.

Já com essa consciência do problema, o então Ministério do Planejamento, tendo em vista obter uma idéia mais concreta sobre a carência desses técnicos, procedeu a uma pesquisa, em março de 1972, envolvendo “coleta de informações relacionadas com atividades gerais de orçamento, para o desenvolvimento de recursos humanos.

De posse do resultado desse trabalho, que possibilitou uma quantificação bastante aproximada das necessidades dos vários Ministérios, iniciou-se um programa de treinamento visando a adotar os diversos Órgãos do Sistema Nacional de Planejamento de técnicos formados nos diferentes campos profissionais de interesse desse Sistema, aos quais se ministraram conhecimentos básicos nas áreas de Planejamento, de Orçamento e de Modernização Administrativa.

Esse programa, que vem sendo desenvolvido mediante convênio com entidades educacionais da melhor experiência, tem alcançado real êxito, cumprindo acentuar que, com a figura do técnico de Planejamento, novas perspectivas se abrem para um pleno exercício da função orçamentária.

2.3 Orçamentos Estaduais e Municipais

A função orçamentária nos Estados e Municípios será vista, aqui, sem muita profundidade e apenas naquilo em que constituir evidência para um observador situado no plano federal.

De outra forma não poderia ser, porquanto a nossa experiência, basicamente, limita-se ao nível federal e, mesmo porque, acreditamos nós, a principal finalidade deste Seminário é a **integração técnica dos três níveis de governo, mediante um intercâmbio de práticas e vivências**, no intuito maior do aprimoramento do Sistema Nacional de Planejamento.

Feito o reparo, tentaremos desenvolver três ordens de idéias: a primeira, de natureza mais teórica, e que nos conduz a concluir que os Estados, e principalmente os Municípios, reúnem condições mais apropriadas para um pleno exercício da função orçamentária, com base em um orçamento-programa; a segunda, de fundo mais organizacional, está calcada em um dos princípios básicos que regem a administração federal, qual seja, a descentralização executiva; e a terceira, de cunho histórico, está ligada ao processo de gestação da Lei nº 4.320/64.

A experiência comprovada que foi no nível municipal onde surgiu, pela primeira vez, a idéia do orçamento-programa. Já no princípio do século, em várias cidades dos EUA, praticava-se um orçamento com bastante conteúdo programático.

Efetivamente, sendo o orçamento-programa um instrumento que, sobretudo, procura dar ao administrador condições de tomadas de decisões rápidas e seguras, e sua eficácia é tanto maior quanto melhor identificados forem os problemas e necessidades da comunidade.

Nesse sentido, **a maior proximidade dos governantes municipais, e mesmo estaduais, em relação ao fato gerador das carências da comunidade, facilita o seu equacionamento e propicia que os projetos e atividades sejam definidos mais objetivamente.**

Ainda a esse respeito, Teixeira Machado esclarece o seguinte: “No governo municipal, além de ser mais fácil identificar as finalidades e objetivos das repartições e seus programas do que nos demais níveis, o aspecto político, também, não se apresenta tão premente como nos governos estaduais e federal. Isso explica, em parte pelo menos, a razão porque a idéia do orçamento funcional se originou na administração financeira dos municípios.

“No governo federal, onde os programas são, por assim dizer, inter cruzados, o orçamento funcional depara com uma série de dificuldades que dizem respeito, sobretudo, à preparação e à execução do orçamento, bem como

às questões de administração, organização, situação geográfica e localização das diversas repartições.”⁶

A segunda idéia que gostaríamos de desenvolver vem, de uma certa forma, reforçar o ponto-de-vista de que os níveis estaduais e municipais reúnem melhores condições para uma prática moderna do orçamento, porquanto convivem mais intimamente ligados com a **execução dos planos e programas**.

O Decreto-lei nº 200/67, ao organizar as atividades da Administração Federal, determinou que as mesmas se regeriam segundo os seguintes princípios fundamentais:

- I) Planejamento;
- II) Coordenação;
- III) Descentralização;
- IV) Delegação de Competência;
- V) Controle.

Para o nosso efeito, o princípio da descentralização foi assim colocado, na forma do artigo 10, “caput”, parágrafo 1º e alínea b e parágrafo 5º:

Art 10 — A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º — A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 5º — Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a **execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes** (o grifo é nosso)

⁶Machado, J. Telxeira — Administração Orçamentária comparada — Brasil — Estados Unidos — FOV — 1960.

Assim, como se pode observar, integra a própria filosofia administrativa do governo federal, a preocupação em fortalecer, executivamente, os níveis estaduais e municipais.

Por sua vez, esse mesmo princípio tem vigorado na totalidade dos Estados, agora no sentido de, sempre que possível, atribuir ao nível local a execução dos projetos e atividades que lhe disserem respeito.

Dessa forma, a função orçamentária nesses dois níveis de governo, reveste-se de subida importância, porquanto os seus orçamentos-programas podem ser usados, efetivamente, como um instrumento de grande força gerencial.

Independente de todas essas condições favoráveis, a implantação da técnica do orçamento-programa entre nós também iniciou-se, primeiro, em alguns Estados e talvez municípios, do que no Governo Federal. A explicação para tal fato é razoavelmente simples.

A Lei nº 4.320/64, introdutória do orçamento-programa entre nós, teve um longo período de gestação, fora o tempo em que esteve a disposição do Congresso. Dessa forma, toda a administração tomou conhecimento de suas idéias e inovações ainda quando se constituía em anteprojeto e projeto de lei, ocasião em que foi amplamente discutida pelos técnicos fazendários de todo o País.

Assim, mercê daquelas condições naturais mais favoráveis já mencionadas e valendo-se, inclusive, de estruturas mais simples e ágeis, alguns Estados deram início a implantação do orçamento-programa mesmo antes da aprovação da Lei nº 4.320/1964.

Chegamos, agora, a um ponto, em que, de uma maneira geral, os Estados e Municípios encontram-se em condições de desvantagem, em relação ao nível federal: é no que diz respeito ao elemento mais dinâmico do processo administrativo, qual seja, o recurso humano.

Na verdade, a própria condição de nosso sistema educacional, associada a razões de ordem econômica e social, impedem o sucesso das iniciativas de formação e treinamento nos níveis locais.

Por outro lado, a enorme gravitação em torno dos grandes centros e, principalmente, no tocante a capital federal, funciona como um verdadeiro dreno daqueles recursos humanos mais qualificados que militam nas esferas menores, tornando-as, permanentemente, carentes de qualificação.

Em vista disso, aquelas condições favoráveis existentes nos níveis locais da administração, ficam praticamente neutralizadas pela ausência de capacitação

técnica, o que, as vezes, **impede o governo federal de colocar em prática o seu princípio de descentralização executiva.**

Em que pese o motivo básico dessa distorção ser inerente às próprias condições como vem-se efetuando o desenvolvimento econômico do País, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, através da SAREM, além de conferir uma maior racionalidade aos mecanismos de transferências de recursos para os Estados e Municípios e de conscientizar as administrações estaduais da enorme importância delas funcionarem como centros de irradiação de técnicas e conhecimentos para os seus municípios, vem procurando orientar os Estados mediante uma assistência técnica permanente.

Assim é que, os esforços têm sido direcionados com “ênfase especial ao desenvolvimento de projetos e atividades básicas para as administrações estaduais”, tais como:

- a) capacitação de pessoal para a elaboração, acompanhamento e controle da execução Cios orçamentos anuais e plurianuais (OPI);
- b) assistência técnica com vistas ao desenvolvimento municipal;
- c) Sistema de Informação para o Planejamento;
- d) fortalecimento da capacidade de elaboração de projetos;
- e) definição de políticas de investimentos e endividamento.

Com todas essas medidas por parte do Governo Federal e contando, como vem ocorrendo, com a receptividade daqueles diretamente interessados, acreditamos que, em relativamente pouco tempo, os Estados e Municípios, em sua totalidade, integrarão efetivamente, o Sistema Nacional de Planejamento.

3. CONCLUSÕES

Ao longo desta palestra, foram feitas considerações, sem preocupação com originalidade, em torno do tema “exercício da função orçamentária”.

Tais considerações, quer sejam as de ordem teórica, como aquelas mais de sentido prático, foram, muitas vezes, colocadas de uma forma conclusiva:

Nesse sentido, nesta unidade relativa às conclusões, as mesmas serão expostas novamente, de uma forma resumida, e no tocante às principais.

Por outro lado, em alguns pontos, a parte conclusiva ficou mais ou menos insinuada, razão porque somente agora surge expressamente.

Assim, e numa forma esquemática, gostaríamos de ressaltar as colocações que se seguem.

1 — Nas economias mistas, o Estado assume um grau de intervenção maior que o costumeiramente admitido pela teoria liberal.

2 — Nessas economias, o Estado funciona como ente regulador, na medida em que manipula instrumentos objetivando induzir a conduta dos agentes econômicos, tendo em vista torná-la mais compatível com a política de governo; como redistribuidor, quando efetiva transferência de renda entre grupos de indivíduos ou setores produtivos; e, por último, na qualidade de ente produtor, desde o momento em que assume responsabilidades diretas tanto na produção de bens e serviços como na acumulação. No desempenho desses papéis, o Estado, além de desenvolver ações de funcionamento, mobiliza todo um aparato administrativo.

3 — Assumindo tão múltiplas e complexas responsabilidades, o Setor Público sentiu a necessidade de aparelhar-se, razão porque foram surgindo no corpo de sua estrutura administrativa, as chamadas entidades descentralizadas (institutos, autarquias, empresas, etc.).

4 — A necessidade de se imprimir um máximo de racionalidade às decisões de governo, fez com que se introduzissem novas técnicas administrativas, com um destaque especial para uma utilização mais intensa do planejamento.

5 — A primeira exercitação da função orçamentária que se tem notícia foi desenvolvida dentro de uma concepção do orçamento como um instrumento político, através do qual o Parlamento passou a exercer um certo controle sobre os gastos da Coroa.

6 — Quanto mais intensa é a participação estatal em uma economia, maior importância é atribuída ao desempenho da função orçamentária.

7 — O instrumento por excelência encontrado pelos economistas para interferir nas oscilações cíclicas da economia foi o orçamento, tanto em seus aspectos ligados a receita, como, principalmente, na parte referente ao gasto público.

8 — A função orçamentária não se restringiria a uma mera arrecadação de tributos, mas teria, sob sua responsabilidade, a idealização e execução de uma política de gastos que propiciasse estabilidade e progresso econômico, pleno emprego na qualidade de vida do povo.

9 — O processo administrativo, caracteriza-se, basicamente, pelo desempenho de quatro funções, que são: planejamento, organização, direção e controle.

10 — A função orçamentária identifica-se mais como uma subfunção da função administrativa, com uma atuação fundamental na operacionalização do processo administrativo.

11 — O processo que conduz à feitura de um plano e à sua revisão periódica constitui o “planejamento” propriamente dito.

12 — A deficiente operacionalização dos planos residia na utilização de um orçamento inadequado.

13 — Orçamento-programa é aquele em que se apresentam os propósitos e objetivos para os quais se solicitam as dotações, os custos dos programas propostos para alcançar esses objetivos, e os dados quantitativos que permitam medir as realizações e o trabalho de cada programa (Burkhead).

14 — O orçamento-programa procura imprimir racionalidade ao processo administrativo, não se constituindo, por si só, numa solução para todos os problemas administrativos.

15 — A classificação por funções e programas deve permitir a identificação das diversas ações do Setor Público em razão do cumprimento das metas do Plano.

16 — A organização administrativa deve adaptar-se as necessidades da programação e não o contrário, como vem ocorrendo com freqüência, o que, forçosamente, nos levará a “tradicionalização” do orçamento-programa.

17 — O orçamento-programa baseia-se, fundamentalmente, no conhecimento de custos, sendo que, dessa forma, é necessário, para a sua implementação, que se transforme o sistema contábil de uma simples contabilidade fiscal orçamentária, para uma contabilidade fiscal que também compreenda a contabilidade de custos.

18 — A contabilidade é um instrumento de informação e controle, devendo sempre, portanto, adaptar-se ao tipo de orçamento que se utiliza.

19 — O controle não deve ser exercitado apenas com o intuito de evitar a aplicação amoral ou ilegal dos recursos do Tesouro, que é, justamente, o seu propósito menos importante, mas também no sentido de contribuir para um uso mais racional dos recursos, em função dos objetivos para os quais foram consignados.

20 — O orçamento por realizações caracteriza a etapa mais avançada de um orçamento-programa, na qual se faz uso de instrumentos administrativos mais

aperfeiçoados, tais como custos unitários, medição de trabalho e padrões de desempenho.

21 — O exercício da função orçamentária na área federal depende, fundamentalmente, do conhecimento da Lei número 4.320/64, do Decreto-lei nº 200/67, além do que estiver contido na Constituição em termos de matéria orçamentária.

22 — A Lei nº 4.320/64 representou um verdadeiro ponto de inflexão na trajetória da função orçamentária no Brasil, com o lançamento das bases para a implantação de um orçamento-programa.

23 — A menção expressa ao orçamento-programa como técnica de orçamentação a ser utilizada pelo Governo Federal só ocorreu com o Decreto-lei nº 200/67, que também definiu a estrutura que abrigaria o exercício da função orçamentária.

24 — No período que se situou entre as publicações da Lei nº 4.320/64 e do Decreto-lei n.º 200/67, o exercício da função orçamentária foi compartilhado pelo DASP e o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica.

25 — Com a Lei nº 659/74, o órgão responsável pelas atividades de orçamento voltou a integrar a estrutura da Presidência da República.

26 — Os Estados e, principalmente, os Municípios reúnem condições mais apropriadas para um pleno exercício da função orçamentária, com base em um orçamento-programa.

27 — A maior proximidade dos governantes municipais e mesmo estaduais, em relação ao fato gerador das carências da comunidade, facilita o seu equacionamento e propicia que os projetos e atividades sejam definidos mais objetivamente.

28 — De uma maneira geral, os Estados e Municípios encontram-se em condições de desvantagem, em relação ao nível federal, é no que diz respeito ao elemento mais dinâmico do processo administrativo, qual seja, o recurso humano.

29 — A enorme gravitação em torno dos grandes centros e, principalmente, no tocante a capital federal, funciona como um verdadeiro dreno daqueles recursos humanos mais qualificados que militam nas esferas menores, tornando-as, permanentemente, carentes de qualificações.

30 — As Universidades deveriam adequar os currículos de alguns de seus cursos, tais como Economia, Administração e Ciências Contábeis no sentido de fornecerem maiores ensinamentos a respeito de teoria e prática orçamentárias modernas, um pouco libertas do excessivo “academicismo” da teoria das Finanças Públicas.

BIBLIOGRAFIA

- 1 — RAMOS, Guerreiro — Administração e Estratégia do Desenvolvimento — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro — 1966;
- 2 — KAPLAN, Marcos — Formacion dei Estado Nacional en América Latina — Editorial Universitário — Santiago de Chile — 1969;
- 3 — Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica — Programa de Investimentos Públicos — 1965 a 1966;
- 4 — AZNAR RODRIGUES, José Vicente — Elementos de Economía Presupuestária — Ministério de Hacienda — Venezuela — 1973;
- 5 — Governo do Estado de Minas Gerais — Manual de Elaboração do Orçamento por programas — 1968;
- 6 — Governo do Estado do Rio Grande do Sul — Manual de Orçamento — 1974;
- 7 — Instituto Brasileiro de Administração Municipal — Modelo de Orçamento-Programa para os Municípios — 1974;
- 8 — Secretaria de Planejamento da Presidência da República — Informações sobre os Estados — SAREM — 1975;
- 9 — MACHADO JR, José Teixeira — Administração Orçamentária Comparada — Brasil — Estados Unidos — FGV — 1960;
- 10 — MENA, Luiz Rodrigues — Introducion Al Estudio del Presupuesto por Programa — Primeira Parte (Versiori Preliminar) — Caracas — 1972;
- 11 — BURKHEAD, Jesse — Orçamento Público — Rio de Janeiro — FGV — 1971;
- 12 — REZENDE DA SILVA, Fernando — Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira — Rio de Janeiro — IPEA/INPES — 1972;
- 13 — MARTNER, Gonzalo — Planificacion Y Presupuesto por Programas México — Siglo XXI Editores S.A. — 1969;
- 14 — MACHADO, José Teixeira e MELO, Diogo Lordelio de — Orçamento-Programa a Nível Municipal — Rio de Janeiro — IBAM — 1970;
- 15 — CIBOT11, Ricardo e Sierra, Enrique — El Sector Público en la Planification del Desarroll — México — Siglo XXI Editores S.A. - 1971;

16 — PAJESTKA, Yozef — Aspectos Administrativos de la Planificación (documentos de um Seminário) — Nueva York — Naciones Unidas — 1968;

17 — PRENCHAND, A — Reformas presupuestarias em los sarrollo: urgência de renovación — Revista “Finanzas e Desarrollo”.

18 — JAMESON, Samuel — Orçamento e Administração FGV — 1963.