



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

LIZZIANE SOUZA QUEIROZ FRANCO DE OLIVEIRA

ORÇAMENTO PÚBLICO NA HISTÓRIA DO CONSTITUCIONALISMO
BRASILEIRO: A LEI 4.320/64 E A PERMANÊNCIA DO PROJETO POLÍTICO-
INSTITUCIONAL MILITAR NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

FORTALEZA – 2019

LIZZIANE SOUZA QUEIROZ FRANCO DE OLIVEIRA

ORÇAMENTO PÚBLICO NA HISTÓRIA DO CONSTITUCIONALISMO
BRASILEIRO: A LEI 4.320/64 E A PERMANÊNCIA DO PROJETO POLÍTICO-
INSTITUCIONAL MILITAR NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral

LIZZIANE SOUZA QUEIROZ FRANCO DE OLIVEIRA

ORÇAMENTO PÚBLICO NA HISTÓRIA DO CONSTITUCIONALISMO
BRASILEIRO: A LEI 4.320/64 E A PERMANÊNCIA DO PROJETO POLÍTICO-
INSTITUCIONAL MILITAR NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação
em Direito, da Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial para a obtenção do título de Doutora em
Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica
Constitucional.

Aprovação em: ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gustavo Cesar Machado Cabral (Presidente)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. Basile Georges Campos Christopoulos
Universidade Federal da Paraíba – UFPB

Prof. Dr. Martonio Mont'alverne Barreto Lima
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

Prof. Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral
Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA

AGRADECIMENTOS

Ao final de um trabalho que demandou considerável esforço e dedicação, os agradecimentos são necessários para que possamos dimensionar o enorme sacrifício empreendido em todas as etapas de sua construção.

Primeiramente, agradeço a Deus pela energia, força e dedicação que tantas vezes parecia faltar. A todos os meus familiares, especialmente Sidney, meu companheiro, que acreditando em meu potencial e minha dedicação não me deixou esmorecer ou me deixar por vencida quando tudo parecia limitado e sem perspectivas. Heitor chegou no final dos trabalhos, mas me deu a força necessária para continuar em frente e ter a certeza do caminho correto a ser percorrido. Sem ainda nem ter vindo ao mundo, tem me ensinado a importância da paciência, da resiliência, da dedicação, do amor em tudo que se faz. Aos meus pais, Vieira e Zélia, minhas irmãs Lissandra e Larizza, aos meus queridos sobrinhos, Victor e Daniel. O amor familiar transbordado durante os períodos de ausência me deu a calma necessária para dedicar-me ao trabalho com afinco e sem preocupações.

Ao meu orientador, Gustavo César Machado Cabral, figura essencial para a construção deste trabalho. Sua dedicação à docência, o amor em tudo que faz, seu compromisso, responsabilidade e amizade me deram a calma e o conforto em tantos momentos de angústia e incertezas. Sua paciência e incentivo nos deixam a vontade para irmos além do que realmente pensamos ser possível. Ter aceitado este desafio me deixou ainda mais empenhada em honrar sua confiança. Além da dedicação profissional, seu apoio pessoal foi essencial para a condução da tese. Meu eterno e sincero agradecimento.

Aos amigos e amigas que tantas vezes compreenderam minhas ausências, em especial Raquel Lima, Eddla Pereira, Lílian Giesta, Mariana Vannucci, Luciana Campos, Márcio Ribeiro, Rafael Lameira e Ulisses Silvério, pelas conversas, discussões, críticas e conhecimento compartilhado. A tantos outros amigos que não poderia nomear um a um sem o risco de ser injusta; a todos vocês, de perto e de longe, meu agradecimento pela paciência e pela amizade sincera e descomprometida.

À Universidade Federal Rural do Semiárido – UFRSA, que tanto orgulho possuo em fazer parte do corpo docente do Curso de Direito. Em um país com escassos recursos destinados à educação, ter um curso de Direito com excelência, com corpo docente com 90% em dedicação exclusiva à docência, com programa de

mestrado aprovado com apenas 10 anos de existência, primeiro do interior do nordeste do Brasil, pode ser considerado um oásis no deserto. O Brasil e os brasileiros merecem educação de qualidade, pública, com valorização do profissional e dos seus discentes. Apesar dos pesares, a esperança de um futuro melhor nos indica qual caminho seguir e não desistir de um projeto de promoção do ensino superior de qualidade no Brasil. Nenhum governo liberal poderá eliminar ou obscurecer os sucessos e conquistas alcançadas nos últimos anos. Esta tese marca uma etapa importante na minha construção profissional e demonstra as difíceis escolhas feitas ao longo desta carreira; certamente a UFERSA foi essencial para que esta jornada fosse iniciada e permanecesse. Muito obrigada!

À Universidade Federal do Ceará, todo seu corpo docente, discente e técnico pelo apoio necessário no caminhar deste trabalho. O acolhimento e a generosidade encontrados em tantas pessoas tornaram o caminhar menos árduo.

À Fundação Cearense de Apoio à Pesquisa, pelo apoio financeiro essencial para o aprofundamento da pesquisa em diferentes lugares e recursos.

Ao *Max-Planck Institut Für Europäische Rechtsgeschichte* pelo apoio com acesso às suas riquíssimas e raríssimas obras, pela infraestrutura disponibilizada durante dois meses de intensa pesquisa.

A todos e todas que de alguma forma cruzaram este caminho e deixaram parte de suas histórias e conhecimentos. Nada é por acaso. Meu muito obrigada.

RESUMO

O presente estudo busca investigar os usos do orçamento público na histórica constitucional brasileira, e se a sua constitucionalização em 1988 um uso diverso do meramente contábil, como instrumento de planejamento para fins de implementação dos objetivos constitucionais, de satisfação dos interesses e necessidades da coletividade, sendo possível conferir-lhe uso distinto do meramente contábil, de lei formal. O caminho para responder a tal questionamento se deu por meio de investigação histórica, contextualizada com os aspectos político e econômico. Parte-se do pressuposto de que o orçamento público tem sido utilizado como mero instrumento contábil em virtude do seu tratamento jurídico constitucional. Entretanto, compreende-se a possibilidade de seu uso como instrumento de planejamento econômico para efetivação dos objetivos constitucionais e satisfação dos interesses e necessidades coletivas a partir da sua constitucionalização em um sistema constitucional orçamentário a partir de 1988, diferentemente do regime jurídico inaugurado com a Lei 4.320 e todo aparato administrativo-institucional implementado no período militar. A presente pesquisa tem abordagem descritiva, valendo-se de fontes documentais, doutrinárias e jurisprudencial para apresentar um panorama do tratamento histórico-constitucional conferido ao orçamento público e de sua utilização como instrumento normativo de implementação das políticas econômicas de governo. Para isso, foi feita uma abordagem da importância do orçamento público no contexto de um Estado Democrático de Direito, como ferramenta essencial à efetivação de direitos, bem como da teoria da constitucionalização sob a perspectiva de irradiação dos efeitos das normas (ou valores) da Constituição aos outros ramos do direito. Também foi feita uma breve incursão nas Constituições republicanas a fim de demonstrar o panorama histórico do orçamento público e sua feição jurídica diante dos sistemas político e econômico no Brasil. Neste mesmo sentido, o planejamento econômico também foi objeto de análise a fim de demonstrar que sua análise correlacionada com o orçamento é fundamental para a compreensão dos acontecimentos ocorridos no Brasil durante o século XX, especialmente a partir no início dos primeiros movimentos econômicos e desenvolvimentistas no país. A análise da Lei 4.320/64 também foi essencial a fim de demonstrar os usos que foram feitos do orçamento antes da promulgação da Constituição de 1988. Ademais, a recuperação da memória do processo de tramitação desta Lei contribui para a história do Direito Financeiro e do Direito Público, bem como para a compreensão de um importante aspecto deste período: a reestruturação institucional do Estado exigida para implementação do projeto político-econômico do governo militar, com as reformas bancária, monetária, tributária e administrativa. Diante da análise pretérita dos usos do orçamento, passou-se à análise do uso do orçamento na Constituição de 1988 e o processo de constitucionalização do orçamento sob a ótica dos debates ocorridos na Constituinte, a fim de verificar se no caso brasileiro, em 1988, houve ruptura com o sistema jurídico anterior ou se a nova ordem representou uma continuação do projeto político-institucional até então em vigor. Assim, é possível afirmar que a constitucionalização do orçamento público possibilitou a sua utilização como instrumento de planejamento econômico para fins de implementação dos objetivos constitucionais e de satisfação dos interesses e necessidades da coletividade; entretanto, a manutenção da estrutura político-institucional inaugurada durante o regime militar tem inviabilizado a efetivação deste uso, além de dificultar a promoção dos princípios constitucionais de um Estado Democrático de Direito.

Palavras-Chave: Orçamento Público. Planejamento Econômico. Constitucionalização.

ABSTRACT

The present study seeks to investigate the uses of the public budget in Brazilian historical constitutional, and if its constitutionalisation in 1988 a use other than merely accounting, to satisfy the interests and needs of the community, and it is possible to use in a distinct way of the purely accounting, as a formal law. The way to respond to this question came about through historical research, contextualized with the political and economic aspects. It is assumed that the public budget has been used as a simple instrument of accounting because of its constitutional legal treatment. However, is possible to assert its use as an instrument of economic planning for the realization of the constitutional objectives and satisfaction of the interests and collective needs from its constitutionalisation in a constitutional budget system since 1988, despite of the legal regime inaugurated by Law 4,320 and all administrative-institutional framework implemented in the military period. The present research has a descriptive approach, using documentary, doctrinal and jurisprudential sources to present an overview of the historical-constitutional treatment given to the public budget and its use as a normative instrument for the implementation of economic policies of government. For this, an approach was taken on the importance of the public budget in the context of a Democratic State of Law, as an essential tool for the realization of rights, as well as the theory of constitutionalisation under the perspective of irradiating the effects of the norms (or values) of the Constitution other branches of law. A brief incursion into the republican constitutions was also made in order to demonstrate the historical overview of the public budget and its juridical aspect in relation to the political and economic systems in Brazil. In this same sense, economic planning was also analyzed in order to demonstrate that its analysis correlated with the budget is fundamental for understanding the events occurred in Brazil during the twentieth century, especially from the beginning of the first economic and developmental movements in the parents. The analysis of Law 4,320 / 64 was also important in order to demonstrate the uses that were made of the budget before the promulgation of the 1988 Constitution. In addition, the recovery of the memory of the process of this Law contributes to the history of Financial Law and Public Law, as well as for understanding an important aspect of this period: the institutional restructuring of the State required for implementation of the political-economic project of the military government, with banking, monetary, tax and administrative reforms. In view of the uses of the budget in the past, we proceeded to analyze the use of the budget in the Constitution of 1988 and the process of constitutionalisation of the budget from the perspective of the debates that took place in the Constituent Assembly, in order to verify if in the Brazilian case, in 1988, there was a rupture with the previous legal system or if the new order represented a continuation of the political-institutional project until then in force. In view of this, it is possible to affirm that the constitutionalisation of the public budget made possible its use as an instrument of economic planning for the purpose of implementing the constitutional objectives and satisfying the interests and needs of the community; however, the maintenance of the political-institutional structure inaugurated during the military regime has made the use of this use unfeasible, as well as hampering the promotion of the constitutional principles of a Democratic Rule of Law.

Key-Words: Public budget. Economic Planning. Constitutionalisation.

RIASSUNTO

Il presente studio si propone di indagare gli usi del bilancio pubblico nel costituzionale storico brasiliano, e se la sua costituzionalizzazione nel 1988 un uso diverso dalla semplice contabilità, per soddisfare gli interessi e le esigenze della comunità, ed è possibile utilizzare in modo distinto della pura contabilità, come una legge formale. Il modo di rispondere a questa domanda è avvenuto attraverso la ricerca storica, contestualizzata con gli aspetti politici ed economici. Si presume che il bilancio pubblico sia stato utilizzato come semplice strumento di contabilità a causa del suo trattamento giuridico costituzionale. Tuttavia, è possibile affermare il suo uso come strumento di pianificazione economica per la realizzazione degli obiettivi costituzionali e soddisfazione degli interessi e dei bisogni collettivi dalla sua costituzionalizzazione in un sistema di bilancio costituzionale dal 1988, nonostante il regime legale inaugurato dalla Legge 4.320 e tutto il quadro amministrativo-istituzionale attuato nel periodo militare. La presente ricerca ha un approccio descrittivo, utilizzando fonti documentarie, dottrinali e giurisprudenziali per presentare una panoramica del trattamento storico-costituzionale dato al bilancio pubblico e il suo uso come strumento normativo per l'attuazione delle politiche economiche del governo. Per questo, è stato adottato un approccio sull'importanza del bilancio pubblico nel contesto di uno Stato di diritto democratico, come strumento essenziale per la realizzazione dei diritti, così come la teoria della costituzionalizzazione dal punto di vista degli effetti di irraggiamento delle regole (o valor) della Costituzione altre branche del diritto. Una breve incursione nelle costituzioni repubblicane è stata fatta anche per dimostrare la panoramica storica del bilancio pubblico e il suo aspetto giuridico in relazione ai sistemi politici ed economici in Brasile. In questo stesso senso, anche la pianificazione economica è stata analizzata per dimostrare che la sua analisi correlata al budget è fondamentale per comprendere gli eventi accaduti in Brasile durante il XX secolo, specialmente dall'inizio dei primi movimenti economici e di sviluppo nei genitori. L'analisi della legge 4.320 / 64 è stata anche importante per dimostrare gli usi che sono stati fatti del bilancio prima della promulgazione della Costituzione del 1988. Inoltre, il recupero della memoria del processo di questa legge contribuisce alla storia del diritto finanziario e del diritto pubblico, nonché alla comprensione di un aspetto importante di questo periodo: la ristrutturazione istituzionale dello Stato richiesta per l'attuazione della politica progetto economico del governo militare, con riforme bancarie, monetarie, fiscali e amministrative. In considerazione degli usi del bilancio in passato, abbiamo proceduto ad analizzare l'uso del bilancio nella Costituzione del 1988 e il processo di costituzionalizzazione del bilancio dal punto di vista dei dibattiti che si sono svolti nell'Assemblea costituente, al fine di verificare se nel caso del Brasile, nel 1988, ci fu una rottura con il precedente sistema legale o se il nuovo ordine rappresentasse una continuazione del progetto politico-istituzionale fino a quel momento in vigore. In considerazione di ciò, è possibile affermare che la costituzionalizzazione del bilancio pubblico ha reso possibile il suo utilizzo come strumento di pianificazione economica al fine di attuare gli obiettivi costituzionali e soddisfare gli interessi e le esigenze della comunità; tuttavia, il mantenimento della struttura politico-istituzionale inaugurata durante il regime militare ha reso l'uso di questo uso irrealizzabile, oltre a ostacolare la promozione dei principi costituzionali di uno stato di diritto democratico.

Parole chiave: Bilancio Pubblico. Pianificazione economica. Costituzionalizzazione.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
BACEN	Banco Central
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CTEF	Conselho Técnico de Economia e Finanças
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DRU	Desvinculação de Receita da União
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GOSPLAN	Gossudarstvênnî Komitet po Planirovâniu (Economia Planejada da União Soviética)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JK	Juscelino Kubitschek
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MFPA	Movimento Feminista pela Anistia
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
ORTN	Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social

PDT	Partido Democrático Trabalhista
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Libertador
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Programa Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPBS	Planing, Programing and Budgeting System
PR	Partido Republicano
PRP	Partido Republicano Paulista
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SALTE	Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SIAFI	Sistema Integrado de Informação Financeira
SOF	Secretaria de Orçamento e Finanças
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
TCU	Tribunal de Contas da União
TFR	Tribunal Federal de Recursos
UDN	União Democrática Nacional
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2. ESTADO E ORÇAMENTO PÚBLICO: PLANEJAMENTO COMO FERRAMENTA ESSENCIAL À EFETIVAÇÃO DE DIREITOS.....	20
2.1 A definição de orçamento público a partir da concepção de Estado	21
2.2 – A constitucionalização do orçamento público e sua ressignificação na ordem jurídica brasileira	28
2.3 – Os usos do orçamento público na história constitucional brasileira.....	36
2.3.1 – <i>Constituição de 1891</i>	37
2.3.2 – <i>Constituição de 1934</i>	44
2.3.3 – <i>Constituição de 1937</i>	47
2.3.4 – <i>Constituição de 1946</i>	50
2.3.5 – <i>Constituição 1964/1967</i>	57
2.3.6 – <i>Constituição de 1988</i>	62
3. PLANEJAMENTO ECONÔMICO E ORÇAMENTO PÚBLICO COMO FACES DE UMA MESMA MOEDA.....	70
3.1 – Pensamento Econômico no Brasil do Século XX	71
3.2 - O planejamento público no Brasil e o desenvolvimentismo como precursores da constituição financeira de 1988	74
a) <i>O desenvolvimentismo no Brasil e o processo de substituição de importações</i>	78
b) <i>planejamento na ditadura militar</i>	89
3.4 – O planejamento econômico na Constituição de 1988	100
4. O GOVERNO MILITAR E AS FINANÇAS PÚBLICAS: CENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA, (DES)EQUILÍBRIO DE CONTAS E REFORMAS INSTITUCIONAIS EM PROL DE UMA ECONOMIA NACIONAL DESENVOLVIMENTISTA.....	106
4.1 As origens da Lei 4.320: o Decreto-Lei 2.416/40 no contexto de autoritarismo e centralização do Brasil na Era Vargas	109
4.2 – O Projeto de Lei 201/1950 e sua tramitação no Congresso Nacional.....	115
4.3 A Lei 4.320/64, as reformas institucionais e o papel do orçamento na dinâmica do planejamento econômico do Brasil no governo militar	124
4.3.1 – <i>O orçamento no período militar</i>	126
4.3.2 – <i>As mudanças no cenário político e econômico durante o governo militar como vetores das transformações no orçamento</i>	132
4.3.3 – <i>A reforma administrativa e o orçamento programa</i>	138
4.4 – Os usos do orçamento na ditadura militar como precedente para uma nova Constituição.....	144
5. A CONSTITUIÇÃO DE 1988, AS EXPECTATIVAS E AS (IR)REALIZAÇÕES DA NOVA ORDEM JURÍDICA CONSTITUCIONAL.....	149
5.1 – A constituinte de 1987 e as expectativas para uma nova ordem constitucional.....	151
a) <i>Comissões temáticas: Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças – Subcomissão de Orçamento e Fiscalização financeira</i>	152
a.1) <i>Audiência Pública realizada em 28.4.1987</i>	154

<i>a.2) Audiência Pública realizada em 29.04.1987</i>	155
<i>a.3) Audiência Pública ocorrida em 30.04.1987</i>	157
<i>a.4) Audiência Pública realizada no dia 5.5.1987 as 10hs</i>	160
<i>a.5) Audiência Pública realizada no dia 5.5.1987 às 17:00hs</i>	163
<i>a.6) Audiência do dia 6.5.1987 - Fernando Gonçalves, Alberto Hoffmann e Ewald Sizenato Pinheiro</i>	165
<i>a.7) Análise dos trabalhos e anteprojeto</i>	166
<i>b) Comissão de sistematização e Comissão de redação</i>	171
5.2 – Sistema orçamentário na Constituição de 1988: transição ou ruptura?	173
CONSIDERAÇÕES FINAIS	184
REFERÊNCIAS	192

1 INTRODUÇÃO

Em 30.04.1987, o então Diretor da Fundação Getúlio Vargas Mario Henrique Simonsen, durante audiência na Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira realizada por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, questionou: “será que esse quadro pode ser revertido apenas por uma simples disposição constitucional quanto à unicidade orçamentária?”¹

O quadro a que se referia era o da realidade de orçamento à época: um orçamento que não contemplava todas as receitas e despesas, que submetia Estados e Municípios ao governo federal para barganhar recursos, que permitia a existência de orçamentos paralelos como o estatal e o monetário – além de conviver com seus frequentes desequilíbrios.

Este quadro remonta a 1987, período no qual se realizaram os trabalhos da Constituinte. A realidade tomada como base eram os acontecimentos ocorridos na ditadura militar. O questionamento girou em torno da desobediência ao princípio da unidade, que era previsto na Constituição de 1967, mas não impediu que houvesse orçamentos estatais que fugiam ao controle do Legislativo e promoviam um excesso de poder nas mãos do Executivo.

Este questionamento pode ser aprofundado se considerarmos todas as mudanças ocorridas nas disposições constitucionais de 1988 concernentes ao orçamento: localizada em título próprio (Ordem Financeira), ganhou tratamento constitucional pormenorizado com previsão de planos plurianuais, além dos orçamentos anuais, contemplou princípios gerais do Direito Financeiro; estabeleceu a necessária relação com o planejamento para fins de alcançar os objetivos constitucionais, dentre outras modificações. Tais mudanças fizeram parte do que foi denominado de constitucionalização do orçamento público com a edição da Constituição de 1988.

Essa constitucionalização, diferentemente do que ocorreu em outros períodos da história constitucional brasileira, possibilita um novo olhar para o orçamento público como instrumento de planejamento em prol do desenvolvimento, seguindo a linha do constitucionalismo social adotado em 1988. Sendo assim, este novo olhar

¹ BRASIL. Quarta Reunião Ordinária da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 Abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. P. 138-150, 18 jun 1987, p. 139, discurso Mário Henrique Simonsen.

invocado a partir de 1988 pode nos remeter para o passado e tentar decifrar quais os usos que foi possível extrair do orçamento público ao longo da história do constitucionalismo brasileiro.

Desta análise do passado, é possível reformular o questionamento acima: a constitucionalização do orçamento público possibilitou um uso do orçamento público, distinto daqueles experimentados ao longo de sua existência no constitucionalismo brasileiro republicano? É possível conferir ao orçamento público um uso distinto do meramente contábil, de lei formal?

O presente estudo busca investigar um pouco mais as estruturas deste questionamento e responder, por meio de uma investigação histórica, contextualizada com os aspectos político e econômico, quais os usos conferidos ao orçamento público ao longo do constitucionalismo brasileiro republicano. Em especial, busca-se responder se o orçamento público comporta um uso instrumental normativo distinto daquele possibilitado pela Lei 4.320/64.

Parte-se do pressuposto de que o uso predominante do orçamento público como simples conta, mero instrumento contábil, deu-se em virtude do seu tratamento jurídico constitucional, considerando o arcabouço institucional e normativo no qual está inserido. Entretanto, compreende-se a possibilidade uso diverso, como instrumento de planejamento econômico para efetivação dos objetivos constitucionais e satisfação dos interesses e necessidades coletivas a partir da sua constitucionalização em um sistema orçamentário na Constituição de 1988.

A pesquisa tem abordagem descritiva, valendo-se de fontes documentais, doutrinárias e jurisprudenciais para apresentar um panorama do tratamento histórico-constitucional conferido ao orçamento público e de sua utilização como instrumento normativo de implementação das políticas econômicas de governo.

Para isso, no primeiro capítulo será feita uma abordagem do orçamento público e sua importância no contexto de um Estado Democrático de Direito como ferramenta essencial à efetivação de direitos. Será demonstrado que o orçamento do governo representa um sumário dos planos de receita e gastos para determinado ano, não se resumindo ao seu aspecto contábil. Se em um passado não muito distante, o orçamento era visto apenas como uma conta, hoje o orçamento é um instrumento a favor da democracia; em conformidade com o princípio republicano, o gestor tem um dever de prestar contas, de apresentar suas ações de modo claro e transparente a fim de permitir o controle social dos gastos públicos. Esta etapa possibilitará compreender

como um instrumento que tradicionalmente foi considerado contábil pode, hoje, ser tratado como objeto de estudo do Direito e estar no centro de grandes discussões que orientaram os rumos políticos e econômicos do país. Acredita-se ser impossível descontextualizar “historicamente a Constituição de 1988 das tensões que nela subsistem em decorrência do passado do constitucionalismo brasileiro” bem como “compreender o futuro do constitucionalismo sem levar a sério o seu passado”². Nas palavras de Zagrebelsky “[...] la interpretación de la constitución no es por tanto un acto puntual, ahistórico, que se agota en la búsqueda de la norma que subjetivamente parecen *hic et nunc*, la más conforme a nuestras expectativas”³.

Também será analisada a teoria da constitucionalização na concepção de irradiação dos efeitos das normas (ou valores) da Constituição aos outros ramos do direito, tanto público quanto privado, tendo como consequências a unificação da ordem jurídica e sua simplificação, considerando a Constituição norma de referência do ordenamento jurídico, e não mais a lei, a fim de subsidiar a compreensão da constitucionalização do orçamento público como um fenômeno que habilita a sua instrumentalização como ferramenta de planejamento para alcançar os objetivos constitucionais e efetivar direitos e necessidades coletivas.

Essa breve incursão nas Constituições republicanas será feita a partir de algumas fontes específicas: os dispositivos originais da Constituição, os Anais das Constituintes, a doutrina jurídica financeira publicada no período de vigência das respectivas Constituições⁴ e decisões dos tribunais superiores, quando possível. Outros documentos também foram utilizados como auxiliares neste caminho, como artigos científicos em periódicos especializados, estudos acadêmicos sobre o assunto e período analisado, além de revistas e artigos jornalísticos, sempre que possível. Com isto, pretende-se demonstrar um breve panorama histórico do orçamento público e sua feição jurídica diante dos sistemas político e econômico no Brasil⁵.

² MOREIRA, N. C.; PAULA, R. F. DE. O Futuro Passado Do Constitucionalismo Brasileiro. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 11, n. 2, p. 734–750, 2016, p. 9.

³ ZAGREBELSKY, Gustavo. **Historia y Constitución**. Traducción y prólogo de Miguel Carbonell. Madrid: Minima Trotta, 2005, p. 90.

⁴ Por não se tratar de um estudo histórico sobre o pensamento ou concepções jurídicas da época, apenas foram selecionados autores que se destacaram no período estudado, seja pela sua obra seja pelo sua influência política. Sabemos do risco em nos ater a apenas alguns doutrinadores da época e não a sua totalidade; no entanto, o escopo deste trabalho não comporta a ampliação do seu objeto de estudo a ponto de nos deter especificamente na literatura jurídica e levantamento bibliográfico exaustivo da época que servirá apenas de referência para os desdobramentos dos conceitos utilizados mais adiante.

⁵ Cumpre ressaltar que a visão aqui apresentada será a do orçamento público em seu contexto doutrinário e prático de época. É possível que as visões aqui estabelecidas possuam uma leitura

Outrossim, a noção de planejamento também se fará necessária para que se possa estabelecer as diferenças e aproximações entre estes dois institutos. Por isso, será objeto do segundo capítulo. Pretende-se demonstrar que a análise do planejamento correlacionada com o orçamento é fundamental para a compreensão dos acontecimentos ocorridos quando das reformas administrativa e financeira ocorridas no Brasil durante o século XX, especialmente a partir no início dos primeiros movimentos econômicos e desenvolvimentistas no país. Neste item, também será apresentado um pouco do planejamento econômico nacional através de uma breve exposição dos principais planos econômicos que vigoraram entre a década de 30 e 80, período que vai do início do planejamento no Brasil até o final do período militar, que delimita o âmbito do nosso estudo.

No terceiro capítulo, será feita a análise da Lei 4.320/64 com a finalidade de demonstrar os usos que foram feitos do orçamento antes da promulgação da Constituição de 1988. Será feita uma incursão sobre os antecedentes desta Lei e suas origens no processo de centralização promovido por Getúlio Vargas desde a década de 1930. A análise do processo de tramitação do Projeto de Lei 201/50, depois convertido na Lei 4.320/64, permitirá vislumbrar como o aspecto contábil do orçamento era enaltecido à época. Ademais, a recuperação da memória do processo de tramitação desta Lei contribui para a história do Direito Financeiro e do Direito Público, ainda pouco explorado no universo acadêmico.

Ainda no terceiro capítulo será feita a análise dos usos do orçamento público durante o período da ditadura militar. Será verificado um importante aspecto deste período: a reestruturação institucional do Estado exigida para implementação do projeto político-econômico nesse período, com as reformas bancária, monetária, tributária e administrativa; adentrando um pouco mais neste aspecto, será investigada

divergente a depender do prisma considerado. Valeremo-nos das premissas estabelecidas por Paul Ricœur em sua obra **Temps et récit. Paris: Éditions du Seuil**, com leitura feita por Camatta Moreira e Francisco de Paula: “a interpretação, na operação historiográfica, deve se realizar em quatro perspectivas: (i) na preocupação em tornar claro para o interlocutor o que está sendo narrado, facilitando-lhe a compreensão; (ii) na clareza de que sempre é possível interpretar de outro modo o que está sendo narrado, reconhecendo-se um grau inevitável de controvérsia entre as interpretações possíveis do que ocorreu; (iii) na pretensão de se dotar a própria interpretação com argumentos plausíveis; (iv) na confissão de que por trás de qualquer interpretação sempre jazem motivações pessoais e culturais irrenunciáveis (RICEUR, 2000, p. 442)”. MOREIRA, N. C.; PAULA, R. F. DE. O Futuro Passado Do Constitucionalismo Brasileiro. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 11, n. 2, p. 734–750, 2016.

de modo mais detido a reforma administrativa promovida pelo Decreto-Lei 200/67 que inaugurou o denominado “orçamento-programa” no Brasil.

No capítulo quarto, serão analisados a Constituição de 1988 e o processo de constitucionalização do orçamento sob a ótica dos debates ocorridos na Constituinte, especialmente na subcomissão de orçamento e fiscalização financeira. A delimitação da análise se justifica porque o processo de tramitação que mais gerou debates – quando gerou – foi durante a realização das audiências com palestrantes convocados para dialogar com os constituintes. Nas comissões de sistematização e de redação não houve reformas materiais que justificassem uma descrição pormenorizada no presente trabalho.

Neste momento, serão considerados os aspectos que envolvem a transição entre ordens constitucionais. Será analisado se no caso brasileiro, em 1988, houve ruptura com o sistema jurídico anterior ou se a nova ordem representou uma continuação do projeto político-institucional até então em vigor. Para isso, analisaremos os conceitos de transição por ruptura e transição por transação. Em seguida, será feita a análise dos trabalhos da Constituinte com a descrição e análise crítica das audiências públicas da subcomissão V-B correspondente à do orçamento e fiscalização financeira.

Percorrido esse trajeto, será possível afirmar que houve alteração significativa no uso do orçamento público na nova ordem constitucional. A consagração de princípios como da unidade e universalidade permitiram garantir a unificação dos orçamentos e evitar a existência de operações orçamentárias paralelas como ocorria no período militar. A criação de um sistema orçamentário com planos anuais e plurianuais permitiu uma interligação dos orçamentos com os planos econômicos de modo a considerá-lo efetivamente um instrumento apto a implementar os objetivos constitucionais. Some-se a isso o efeito transformador que o fenômeno da constitucionalização permite, e haverá um cenário propício para a utilização do orçamento como instrumento de efetivação de direitos e garantias pelo viés do planejamento.

Aprofundando um pouco mais a análise crítica do presente trabalho, sem fugir do intento maior que é observar o uso do orçamento público a partir de sua constitucionalização em 1988, foi possível concluir que apesar deste ambiente constitucional propício a um novo olhar para o uso instrumental do orçamento, o que se verificou foi uma continuidade do projeto político-burocrático iniciado na década

de 50 e incrementado no período militar, a partir de 67, com as reformas financeira e administrativa. A implementação de um projeto liberal com economia de mercado voltada para a proteção do capitalismo tem inviabilizado a utilização do orçamento como instrumento de planejamento eficiente para a satisfação de interesses coletivos, reduzindo sua função para instrumento contábil de anotação de receitas e despesas.

A manutenção da estrutura institucional promovida por ocasião do PAEG tem dificultado o uso instrumental do orçamento como ferramenta de planejamento eficiente. Além disso, a cultura institucional de considerar o orçamento uma mera peça contábil favorece o descaso dos agentes envolvidos no seu processo de elaboração e fiscalização, preservando o Poder Executivo como protagonista do processo orçamentário assim como ocorria durante o período militar. Esse protagonismo do Executivo contraria a lógica do Estado Democrático de Direito, em especial o princípio democrático que deveria viabilizar a participação da sociedade nos processos decisórios.

Assim, o presente estudo mostrará que o orçamento público, como corolário do princípio democrático, deve ser utilizado como instrumento de efetivação de interesses coletivos, necessitando de aparato normativo-institucional adequado, coerente com o Estado Democrático de Direito. No caso brasileiro, este aparato normativo-institucional ainda está calcado em grande parte na legislação do período militar, o que por si só não inviabiliza o uso democrático do orçamento. Entretanto, gera instabilidade na medida que cercea a participação do legislativo no processo orçamentário, bem como a participação popular e sua fiscalização.

2. ESTADO E ORÇAMENTO PÚBLICO: PLANEJAMENTO COMO FERRAMENTA ESSENCIAL À EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

A vida em sociedade exige organização de seus mais variados aspectos: econômico, social, ambiental dentre outros. Da ideia de abrir mão de parcela de autonomia em busca de um ambiente em que estes fatores sejam equilibrados surge o que se entende por Estado moderno, com todas as suas variações ideológicas. Certamente, um dos principais aspectos que se pode destacar com relação ao dito Estado moderno é a forma como essa organização da vida em sociedade se dá, especialmente o seu financiamento. Há uma preocupação de como é possível viver em sociedade e financiar os custos desse processo sem comprometer os direitos dos cidadãos enquanto membros desta sociedade⁶.

Richard Musgrave⁷, em sua obra clássica sobre finanças públicas com primeira edição original em inglês datada de 1910, evidencia como a política orçamentária manejada pelo Estado é importante tanto para o setor público quanto privado. Em um sistema capitalista misto típico das sociedades modernas, embora a distribuição de renda seja aferida pela posse dos fatores de produção e por seus ganhos de mercado, significativa parcela do produto nacional é destinada à satisfação das necessidades públicas, “uma parte ponderável da renda do setor privado tem origem no orçamento público e os impostos e pagamento de transferência influenciam significativamente o estado de distribuição no setor privado”⁸.

Deste modo, como um mecanismo que possibilita a vida em sociedade é feita a distribuição do ônus financeiro a todos em prol de um bem comum é desenvolvida a ideia de orçamento como instrumento que possibilite a organização da atividade financeira do Estado de modo a contemplar o que se entende por necessidades públicas⁹. Por tal razão a organização financeira do Estado é assunto que merece

⁶ GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005; NABAIS, Casalta. Reflexões sobre quem paga a conta do estado social. **Revista Tributária e de Finanças públicas**. V. 17, n.88, p. 169-308, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. NABAIS, Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista de Direito Público da Economia**. V. 5, n. 20, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

⁷ MUSGRAVE, Richard. **Teoria das Finanças Públicas**. Um Estudo governamental. Brasília: Atlas, 1973.

⁸ MUSGRAVE, Richard. **Teoria das Finanças Públicas**. Um Estudo governamental. Brasília: Atlas, 1973, 7.

⁹ Ricardo Lobo Torres desenvolve no Volume V de seu Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário a ideia de Estado Orçamentário, constituído a partir do que denomina de Constituição

atenção não apenas pelo fato de que é necessário controlar os gastos públicos e promover o desenvolvimento econômico eficiente; merece especial destaque, também, por ser ela a responsável pelo financiamento das necessidades coletivas¹⁰, por meio das políticas públicas, em um Estado Democrático de Direito que se pretende sério e comprometido com a sua população. Uma vez que se planeja quais os setores que serão objeto de programas de governo, compreendem-se a estimativa de recursos para a execução de tais projetos. O orçamento público “é o palco onde o debate político, econômico e social sobre toda a vida estatal se faz”¹¹.

Nos próximos tópicos, será apresentada a noção de orçamento público a partir da concepção moderna de Estado, como instrumento de planejamento a favor do Poder Público, superando a sua estéril conceituação de instrumento contábil, de mera lei em sentido formal.

2.1 A definição de orçamento público a partir da concepção de Estado

A ideia de orçamento como limitação aos gastos realizados por quem exerce o poder é relativamente recente, tendo correspondência com o nascimento do Estado Liberal¹². De um breve incurso nas fases do que se entende por Estado moderno¹³, percebe-se a importância que a dimensão financeira possui para a concretização desta instituição.

Orçamentária. Para o autor, o Estado Orçamentário é “[...] uma dimensão particular do Estado de Direito apoiada nas receitas, especialmente a fiscal, como instrumento de realização das despesas”. TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário**: o orçamento na Constituição. 3. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

¹⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, São Paulo: RT, 2014, p. 154.

¹¹ CAMPOS, Luciana Ribeiro. **Direito orçamentário em busca da sustentabilidade**: do planejamento à execução orçamentária. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2015, p. 20.

¹² GARCIA, Eusebio Gonzaléz. **Introducción al Derecho Presupuestario**: concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica. Madrid: Editorial del Derecho Financiero, 1973, p. 75

¹³ Acredita-se que a expressão “Estado moderno” é redundante, uma vez que a concepção de Estado que se tem na teoria do Estado é originária de um período da história que remete ao pós-período feudal. “A própria noção de Estado não é universal e a-histórica, pelo contrário, serve para designar a forma política específica que surge na Europa no decorrer do final da Idade Média e que, sob determinadas condições, se espalha para outras regiões do mundo posteriormente. Como bem afirma Böckenförde, falar hoje em “Estado” para transportar o conceito às sociedades que não o conheceram, na Antiguidade, Idade Média ou fora da Europa, não é mais possível”. (BERCOVICI, Gilberto. As possibilidades de uma teoria de Estado. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, N. 49, jul/dez 2006, p. 81-99). Nelson Saldanha em sua obra sobre o Estado de Direito e o constitucionalismo, expõe o contexto de transição e sobreposição das ideias de Estado que se tinha ao firmar o que hoje se denomina de Estado Moderno. O advento do capitalismo e a “racionalização burguesa da vida” denunciavam uma prática individualista que antes, na fase renascentista, era episódica e pouco difundida. Naquele momento, no século XVIII, esta prática se tornaria genérica e fundamental. (SALDANHA, Nelson. **Estado Moderno e o Constitucionalismo**. São Paulo: José Bushtasky Editor, 1976, p. 36-37).

De fato, a concepção de um Estado autônomo perpassa pela lógica do financiamento das necessidades havidas em determinada sociedade; assim, fácil perceber que o orçamento é inerente à concepção que se tem de Estado de Direito.

Por Estado de Direito entende-se uma instituição organizada juridicamente, com distribuição e exercício de poder definidos de acordo com uma regulamentação previamente estabelecida e aceita por todos que fazem parte desta instituição, direta ou indiretamente. É um novo momento da ideia de Estado organizado sob o jugo de normas, por meio das quais se estabelece a ordem na sociedade.

A expressão “Estado de Direito” é atribuída à doutrina alemã¹⁴ e tem sido utilizada há tempos, principalmente após a Revolução Francesa, como expressão que busca legitimar sua existência por meio do exercício do poder por aquele que teoricamente o detém: o povo. “O Estado ou o poder político legitima-se ou justifica-se pela sua origem, pela técnica com que o poder se exerce e pela finalidade”¹⁵. Esta nova fase do denominado Estado se destaca pelos objetivos que são atribuídos ao ente estatal, pautados pela atuação ética voltada para o bem comum¹⁶.

Veja-se que o Estado de Direito não somente estabelece um fim ético, como constrói um método para atingí-lo. O Direito, bem como toda a técnica jurídica, constitui o caminho mais adequado para a consecução do ideal ético consubstanciado no Estado de Direito¹⁷.

Paralela às ideias de Estado de Direito e racionalidade de sua atuação, as transformações sociais direcionam o olhar para a economia e questiona-se qual o papel do Estado neste novo cenário. A revolução industrial, as transformações no sistema de produção e o surgimento dos primeiros traços do capitalismo orientam as atenções para a atuação do Estado nesta seara, a econômica.

A seara econômica é um campo no qual é possível medir as relações entre Estado e sociedade, e o poder que intermedia uma e outra. Conveniente lembrar o

¹⁴ Conferir: HORTA, José Luíz Borges. **História do Estado de Direito**. São Paulo: Alameda, 2010. SALDANHA, Nelson. **Estado Moderno e o Constitucionalismo**. São Paulo: José Bushtasky Editor, 1976. SALGADO, Joaquim Carlos. Estado ético e Estado poiético. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte. Vol. 27, n.2, p. 37-68, abr/jun, 1998.

¹⁵ SALGADO, Joaquim Carlos. Estado ético e Estado poiético. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte. Vol. 27, n.2, p. 37-68, abr/jun, 1998, p. 39.

¹⁶ “Estado de Direito não é apenas o que garante a aplicação do direito privado, como no Estado romano, mas o que declara os direitos dos indivíduos e estabelece a forma do exercício do poder pelo povo, reconhecido como seu único detentor, de tal forma que a estrutura de poder traçada pela Constituição do Estado é montada tendo em vista essa declaração e garantia, como ocorre com a divisão da competência para o exercício do poder do Estado”. SALGADO, Joaquim Carlos. Estado ético e Estado poiético. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte. Vol. 27, n.2, p. 37-68, abr/jun, 1998.

¹⁷ HORTA, José Luíz Borges. **História do Estado de Direito**. São Paulo: Alameda, 2010. p. 37.

fato de a propriedade privada despontar como centro das atenções no momento considerado como marco da ruptura¹⁸ do Estado absolutista para dar passagem ao Estado moderno: a Revolução Francesa. Com os ideais enaltecidos pela Revolução (liberdade, igualdade e fraternidade), percebe-se o movimento liberal demarcado pela proteção dos interesses individuais e da classe burguesa que ascendia ao poder. Como mencionado anteriormente, a feição individualista se sobressai e o Estado é conclamado à proteção dos interesses da classe burguesa: ao Estado, caberia resguardar a liberdade e a propriedade do indivíduo, não podendo nela interferir.

Neste momento, o Estado é convocado a exercer uma posição de mediador dos interesses em jogo: individuais e coletivos. O fim da adequada identificação do patrimônio do Estado com o do soberano revela uma imperiosa preocupação, qual seja, como financiar a si próprio. Com o advento do Estado fiscal, a resposta foi recorrer ao patrimônio do indivíduo.

Considerando a relação de financiamento estabelecida entre Estado e Sociedade, ele pode ser enquadrado em alguns formatos, como o Estado Patrimonial, de Polícia, Fiscal e Socialista¹⁹. No chamado Estado Patrimonial, tem-se o financiamento do Estado pela renda proveniente do patrimônio do Príncipe, “que convive com a fiscalidade periférica do senhorio e da Igreja e que historicamente se desenvolveu até o final do século XVII e início do século XVIII”²⁰; no Estado de Polícia²¹, há um aumento das receitas tributárias e consequente centralização da fiscalidade na pessoa do soberano, fase que Seerlander atribui ao absolutismo esclarecido do Século XVIII; o Estado Fiscal funda-se nas receitas oriundas do patrimônio do indivíduo, o que coincide com a época do capitalismo e do liberalismo;

¹⁸ O marco aqui considerado é para fins meramente didáticos, pois como se sabe, a transição de um modelo teórico de estado para outro não se dá de modo linear e claro. Outros movimentos ocorridos no momento também influenciaram de modo significativo. Inclusive, a demarcação do momento histórico de ressignificação do termo Constituição para os fins aqui pretendidos não é precisa e nem deve ser. A busca pela significação e conceitos que estão por trás de um termo como Constituição revela em sua jornada inúmeros desdobramentos da vida social do homem. Como bem mencionado pelo jurista lusitano Antonio Pedro Barbas Homem (2006, p. 131), “o historiador do Direito vive motivado pela ideia de continuidade de que o devir histórico das formas jurídicas é gradual e não se processa por rupturas violentas ou súbitas fragmentações”.

¹⁹ Esta classificação foi utilizada por Ricardo Lobo Torres (**A ideia de liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**. São Paulo: Renovar, 1991), no qual investiga a ideia de liberdade associada ao tributo, vendo assim, um problema típico dos ditos Estados Modernos.

²⁰ TORRES, Ricardo Lobo. **A ideia de liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**. São Paulo: Renovar, 1991, p. 1

²¹ SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. A “Polícia” e as funções do Estado – Notas sobre a “Polícia” do Antigo Regime. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**. N. 49. P. 73-87. Curitiba, 2009.

e por fim, o Estado Socialista seria aquele que se funda no patrimônio público, tipicamente industrial, sendo atribuído ao tributo um papel irrelevante “pela quase inexistência de propriedade privada”²².

Nesta classificação, interessa ao presente estudo a noção de Estado Fiscal e a relação de financiamento do custo público mediante o patrimônio do indivíduo. Historicamente, o Estado Fiscal surge com a crise do patrimonialismo absolutista e o esgotamento do modelo do Estado de Polícia.

Com o advento do Estado fiscal, o patrimônio do indivíduo passou a ser fonte de renda estatal por meio do tributo, o qual foi denominado uma espécie de contraprestação pela liberdade auferida pelo cidadão em face do Estado. Daí a necessidade de limitação desse tributo “em nome dessa mesma liberdade e da preservação da propriedade privada, o que se fez pelo constitucionalismo e pelas declarações de direitos, antecipados ou complementados pelas novas diretrizes do pensamento ético e jurídico”²³.

Ricardo Lobo Torres, pautando-se pela doutrina alemã, afirma que vivenciamos um “Estado Orçamentário (*Haushaltstaat*)”, que na atualidade opera a síntese entre o Estado Fiscal Liberal e o Estado de Bem-estar Social, “tendo em vista que o próprio Estado de Direito se transforma em Estado Democrático de Direito”²⁴. O Estado Orçamentário, seria a feição desse Estado de Direito apoiada em receitas – especialmente a fiscal – como instrumento de realização de despesas. O Estado orçamentário como uma preocupação em conciliar a proteção da propriedade e a necessária intervenção para custeio social, o que ressalta a importância da ressignificação do orçamento.

O orçamento do governo representa um sumário dos planos de receita e gastos para determinado ano. É uma lista exaustiva dos custos da atividade governamental e das respectivas fontes de financiamento. Em seus vários estágios de preparação²⁵, o orçamento constitui uma ferramenta para a atividade de planejamento e controle a ser exercida pelos Poderes Executivo e Legislativo. Teoricamente, o processo orçamentário também constitui um sistema pelo qual as preferências do eleitorado são

²² TORRES, Ricardo Lobo. **A ideia de liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**. São Paulo: Renovar, 1991, p. 1.

²³ TORRES, Ricardo Lobo. **A ideia de liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**. São Paulo: Renovar, 1991, p. 98.

²⁴ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Tributário e Financeiro** Vol. V. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 10-11.

²⁵ Que vão desde a sua elaboração até a sua execução e controle.

traduzidas em projetos e programas que visam a satisfazer as demandas por bens públicos.

O orçamento público tem sido analisado por diversos estudiosos²⁶ de acordo com a função que desempenha. Dentre estas funções, destacam-se a política, a econômica e a jurídica/reguladora.

Na função/aspecto política, o orçamento revela a relação entre os poderes executivo e legislativo e a importância que esse instrumento possui para a organização de uma sociedade²⁷.

A função econômica analisa a atuação do Estado na economia e a utilização do orçamento em meio a esta imbrincada relação. Considerando que nem sempre o Estado foi bem-vindo a intervir na economia, a função econômica anteriormente analisava as receitas e despesas sob o viés do equilíbrio orçamentário, trazendo para a iniciativa pública as regras de ouro da esfera privada.

Já no que se refere à função jurídica, os estudos sobre o orçamento dedicaram-se quase que exclusivamente sobre sua natureza jurídica. A questão alemã desencadeada com a guerra franco-prussiana e a solução Labandiana da natureza de lei formal atribuída ao orçamento para justificar os gastos militares excessivos do império de Bismark permearam boa parte dos estudos jurídicos sobre orçamento durante o século XX. Apenas com a noção de Estado fiscal e Estado social, suas crises e exigências de intervenção do Estado no domínio econômico, surge a necessidade de ampliar o rol de interesse da esfera jurídica do orçamento.

O Estado Orçamentário passa a demandar esforços jurídicos maiores que justifiquem a intervenção do Estado na economia e a repartição das receitas, de modo a conciliar os ideais de justiça social e democracia que foram sendo aprimorados de acordo com as fases do Estado após a era das revoluções (Francesa e Americana).

Em uma República, o gestor tem o dever de prestar contas, de apresentar suas ações de modo claro e transparente a fim de permitir o controle social dos gastos

²⁶ Cf. LABAND, Paul. **Derecho Presupuestario**. Instituto de Estudios Fiscales, 1979; SAINZ DE BUJANDA, Fernando. **Sistema de Derecho Financiero. Introducción. Vol. I**. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1977; JARACH, Dino. **Finanzas Publicas y Derecho Tributario**. 3 ed. Buenos Aires:Abeledo-Perrot, 1999; TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Financeiro e Tributário. Vol V**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

²⁷ Cf. TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Financeiro e Tributário. Vol V**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 66; OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 601; BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**

públicos²⁸, afinal, “não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade, do que esta lei. A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”²⁹.

O controle das ações pode ser feito mediante análise das decisões políticas (que são, via de regra, discricionárias). Tais decisões devem ser tomadas por meio de planejamento, que envolve a definição de objetivos e dos meios para alcançá-los. Entretanto, discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. As escolhas feitas pelo gestor devem ter lastro constitucional. A discricionariedade residirá no modo escolhido para tutelar os direitos constitucionalmente consagrados, não cabendo ao Estado escolher quais direitos serão resguardados. O que há é uma priorização de direitos dentre o leque abrangido pela Constituição Federal, o que não quer dizer que não haverá proteção de todos os direitos previstos, ainda que indiretamente.

Os poderes públicos estão submetidos à Constituição, como uma decorrência direta da noção de Estado de Direito, por força da qual o exercício do poder político encontra limites em normas jurídicas. À Constituição, é certo, não cabe invadir os espaços próprios da deliberação majoritária, a ser levada a cabo pelas maiorias democraticamente eleitas em cada momento histórico. Uma das funções de um texto constitucional, porém, é justamente estabelecer vinculações mínimas aos agentes políticos, sobretudo no que diz respeito à promoção dos direitos fundamentais.

Deste modo, o Estado tem que lidar com os objetivos que lhe foram impostos de modo a conciliar as demandas coletivas com os recursos à sua disposição. Considerando que as necessidades são infinitas e os recursos não, forçoso concluir que o Estado tem por dever estabelecer parâmetros para realizar os gastos públicos sob pena de cometer injustiças. Portanto, a fim de minimizar os efeitos da escassez de recursos que praticamente todo Estado enfrenta, é preciso *planejar* sobre como gastar os recursos que se tem à disposição. Uma vez que se planeja mal e se gasta mal, pode-se comprometer seriamente um dos princípios fundamentais dos Estados atuais que é

²⁸ Inclusive, a Constituição da República Federativa do Brasil previu na seção IV, do Capítulo I do Título IV sobre a organização dos poderes, em seu artigo 70 estabeleceu as regras para a fiscalização contábil, financeira e orçamentária a cargo do Poder Legislativo. Como se sabe, o controle externo das ações dos poderes se dá por meio dos Tribunais de Contas, que auxilia o Poder Legislativo neste desiderato.

²⁹ BRASIL. STF. ADI-MC 4048-1/DF, Relator Min. Gilmar Ferreira Mendes. j. 14.5.2008, p. 92.

o da dignidade da pessoa³⁰. Daí a compreensão do orçamento como instrumento que pode (in)viabilizar direitos e garantias fundamentais.

Durante muito tempo, o orçamento foi considerado uma conta que serviria para anotar receitas e despesas. No entanto, o orçamento não se resume ao seu aspecto contábil. Se em um passado não muito distante, o orçamento era visto apenas como uma conta, hoje o orçamento é um instrumento a favor da democracia³¹. Fala-se em mudança de paradigma na concepção de orçamento em um Estado Democrático de Direito³², dentre tantas razões, por se tratar de um período em que não se admite mais conceber o sistema normativo apenas sob seu aspecto positivista, nem tampouco a ideia da prática jurídica ser neutra³³.

A visão multidimensional que se deve ter do Direito, sua prática voltada para uma atuação ética e engajada em sintonia com as transformações da sociedade, proporcionadas em grande parte pelo processo de constitucionalização do Direito, impede de analisar o orçamento como um simples instrumento contábil. A sua inserção no rol dos instrumentos constitucionais ao dispor do gestor deve ser analisada como uma ferramenta não apenas de controle, mas de efetivação de direitos e transformação de realidades.

Este novo olhar sobre o orçamento é uma exigência da tessitura na qual se encontra o Estado no século XXI. A constitucionalização do direito, as mudanças

³⁰ Inclusive a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito Brasileiro, previsto no art. 1º, III da Constituição Federal de 1988. O mau planejamento e o mau uso dos recursos públicos podem inviabilizar a execução de políticas públicas, que são o meio mais utilizado para a satisfação de direitos considerados fundamentais. A política de assistência farmacêutica do SUS, por exemplo, materializada inicialmente na Portaria GM/MS n. 3919/1998, com fundamento na Lei 8080/90 visa a proteção do direito fundamental de proteção à saúde previsto no art. 6º da Constituição. Além dessa políticas, há inúmeras outras que viabilizam a proteção ao direito à saúde; todas elas necessitam de recursos financeiros para serem efetivadas. Se não há um bom planejamento das necessidades, com o real dimensionamento, pode-se enfraquecer a política de modo a torna-la ineficaz, podendo culminar no risco de vida de milhares de pessoas no país.

³¹ Para Kyioshi Harada, "(...) no Estado moderno, não mais existe lugar para orçamento público que leve em conta os interesses da sociedade. Daí por que o orçamento sempre reflete um plano de ação governamental. Daí, também, seu caráter de instrumento representativo da vontade popular, o que justifica a crescente atuação legislativa no campo orçamentário". **Direito Financeiro e Tributário**. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 67.

³² "Hablar de cambio de paradigma se justifica en la medida en que hay transformaciones en más de una dimension de la práctica juridical" (CORTI, Horácio G.; Derechos Fundamentales y presupuesto público: una renovada relación en el marco del neoconstitucionalismo periférico. *in* (CONTI, José Mauricio.; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 127-185). Sobre a ideia de paradigma nas ciências sociais, conferir KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

³³ CORTI, Horacio G. Derechos fundamentales y presupuesto público: una renovada relación en el marco del neoconstitucionalismo periférico. *In*: **Orçamentos públicos e Direito Financeiro**. CONTI, José Mauricio; e SCAFF, Fernando Facury. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

observadas no processo de estruturação estatal desde o final do século XIX, suas transformações e os contextos político, social e econômico exigem um novo olhar sob os instrumentos que tradicionalmente estão à disposição de uma ordenação do Estado. O orçamento é um deles; com a sua utilização aliada ao planejamento da gestão pública, é importante que seu uso seja direcionado à efetivação de direitos e de uma ordenação jurídica em consonância aos princípios éticos do sistema jurídico-político no qual está inserido. No caso do Brasil, a Constituição de 1988 é um marco na reestruturação de redemocratização e renovação das estruturas políticas nela intentadas.

É esse aspecto democrático do orçamento que ora se pretende contemplar. Muito mais que um documento organizacional a favor do governo, o presente estudo visa a analisar o orçamento sob sua feição de instrumento a favor da democracia e da efetivação de direitos como elemento base para o planejamento das necessidades de um Estado. Deve ser ele o pontapé para que as políticas públicas possam, de fato, ser criadas e efetivadas com vistas a concretizar um Estado democrático de direito. Juntos, orçamento e planejamento são a mola mestra que orientam as ações governamentais em um Estado que se pretenda democrático.

2.2 – A constitucionalização do orçamento público e sua resignificação na ordem jurídica brasileira

O contexto histórico e político no qual se dá a denominada constitucionalização de direitos é importante para revelar e situar o problema que estamos enfrentando. O que significou constitucionalizar o orçamento em determinado momento da história constitucional brasileira e como tal fenômeno contribuiu para estabelecer certa funcionalidade ao orçamento quanto à efetivação de direitos? É possível afirmar que esse processo de constitucionalização modificou o uso do orçamento na ordem jurídica?³⁴

³⁴ Interessante estudo feito por Rafael Lamera Giesta Cabral demonstra que em tempos de crise, é comum questionar-se sobre o papel da Constituição dentro da agenda pública nacional. Ademais, ao questionar sobre o porque que Constituições vinculam gerações futuras, menciona que em um constitucionalismo democrático, as constituições “guardam um núcleo fundamental que expande o exercício do poder político para os cidadãos, ao mesmo tempo que limita o exercício do poder do Estado, em estrito respeito a uma série de direitos e garantias fundamentais”.

Para compreender o termo constitucionalização primeiramente é necessário ter como pressuposto a existência de uma Constituição no sentido moderno da palavra³⁵, tendo como premissa o fato de que as disposições constitucionais vinculam as gerações futuras, pois, “guardam um núcleo fundamental que expande o exercício do poder político para os cidadãos, ao mesmo tempo que limita o exercício do poder do Estado, em estrito respeito a uma série de direitos e garantias fundamentais”³⁶. Na doutrina constitucional, o termo constitucionalizar passou a ter sentido quando da concepção de Constituição na era moderna como um documento jurídico-político de relevância para a legitimidade do Estado de Direito. De acordo com Cristiano Paixão “as constituições modernas significam, antes de tudo, a confluência entre dois caminhos históricos diferentes: [...] a realização e a positivação das principais bandeiras da Modernidade [...] e por outro, são normas que compõem o ordenamento jurídico de uma dada comunidade”³⁷.

Valendo-se da Carta de Direitos do Homem e do Cidadão em seu art. 16, é possível afirmar o que não seria uma Constituição: qualquer documento que não se garanta direitos nem estabeleça a separação de poderes. Neste sentido, Canotilho trilhou o que seriam os traços característicos das Constituições modernas: 1) um documento escrito com ordenação do sistema jurídico-político; 2) declaração de direitos fundamentais bem como o modo de garanti-los; 3) a organização do poder

³⁵ Sobre a concepção moderna de Constituição, Monhaupt e Grimm esclarecem que deve-se atentar para dois aspectos conceituais, quais sejam, o jurídico e o extrajurídico. “A investigação da gênese dos conceitos de <<Verfassung>> e <<constituição>> possui uma conotação jurídica, política e social, referida à atualidade. Nos dois conceitos, pensa-se também no emprego atual do termo e no seu conteúdo atual. <<Verfassung>> refere-se hoje em primeiro lugar ao arcabouço de normas jurídicas para a coletividade organizada sob a forma de Estado, fixado por escrito, legalmente vinculante e hierarquicamente superior às leis ordinárias. O encaixamento e a ligação das linhas evolutivas históricas ao teor moderno do conceito são dificultados pela precisa falta de univocidade desse conceito. [...] A discussão constitucionalista moderna distingue entre um conceito jurídico e um conceito extrajurídico de constituição, sendo que os correspondentes traços distintivos se sobrepõem. Definições filosóficas, históricas, politológicas e sociológicas do conceito são determinadas pelo objeto da análise pelo interesses científico do observador, por sua vez definido pela sua disciplina de especialização. [...] O conceito jurídico de constituição aponta para o ordenamento normativo juspositivo, referido ao Estado. Hoje, Estado e constituição são conceitos em ampla medida complementares, que se condicionam essencialmente um ao outro. Com isso, a Constituição se torna o par exato do Estado, conforme enfatizou Richard Schimdt” in MOHNHAUPT, Heinz; GRIMM, Dieter. **Constituição: História do conceito da Antiguidade até os nossos dias**. Belo Horizonte: Livraria Tempus, 2012, p. 13-16. Sobre a evolução semântica do termo “Constituição”, conferir, ainda, DINIZ, Márcio Augusto Vasconcelos. **Constituição e Hermenêutica Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1998.

³⁶ CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Direitos Humanos, tempo e Constituição. **Revista Status Libertatis**. Vol. I, p. 28-43, 2018, p. 29.

³⁷ PAIXÃO, C. A constituição em disputa: transição ou ruptura? In: SEELAENDER, A.; KOERNER, A. (Org.) **História do Direito e construção do Estado**. P.1-33, São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 1.

político para que seja exercido limitado e moderadamente³⁸. Ao considerarmos a presença de tais elementos na Constituição de 1988 – separação, organização e limitação de poderes bem como a garantia de direitos é possível falar em constitucionalização do Direito no Brasil.

No Brasil, relevante estudo sobre o tema foi feito por Virgílio Afonso da Silva. Buscando explicar o termo “constitucionalizar”, valeu-se das considera principais teorias sobre o assunto: a de Gunnar Folk Schuppert e Christian Bumke e a de Louis Favoreu. Para o primeiro, a constitucionalização do ordenamento jurídico consistiria em um processo que poderia tomar cinco formas: reforma legislativa, desenvolvimento jurídico por meio da criação de novos direitos individuais e de minorias, mudança de paradigma nos demais ramos do direito, irradiação do direito constitucional com efeitos nas relações privadas e deveres de proteção e irradiação do direito constitucional por meio da jurisdição ordinária. Com Louis Favoreu, tem-se uma constitucionalização-transformação, o que o autor chama de unificação da ordem jurídica. Para Favoreu, há três tipos de constitucionalização: a jurisdição, a elevação e a transformação. Para Virgílio Afonso, o que ele chama de constitucionalização do direito se aproxima do que Favoreu chama de constitucionalização-transformação, que possui caráter universal e “descreve um fenômeno ocorrido ou em vias de ocorrer em diversos países³⁹”.

A concepção de constitucionalização de direitos como significado de inserção de certos assuntos no cerne da Constituição indica a relevância que o ordenamento jurídico atribuiu àquele fato social a ponto de ser tratado diretamente na Constituição. Isto denota a força que o aspecto formal da Constituição possui ou deveria possuir, uma vez que se funda na legitimidade que o Estado detém e que, por conseguinte, transmite à carta fundamental.

Na verdade, há um paradoxo – o qual não enfrentaremos por não ser esse o cerne da questão no presente estudo – de que a constitucionalização de direito demonstra a robustez de um Estado, que por sua vez só assim é considerado devido à sua Carta Constitucional, indo a um *looping* infinito. Mas analisar essa relação de circularidade não é a intenção do presente trabalho.

³⁸ CANOTILHO, J.J.Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 53.

³⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do Direito – os direitos fundamentais nas relações entre particulares**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 48.

Para Nelson Saldanha o constitucionalismo confunde-se, historicamente, com o que denomina Estado de Direito

embora as duas coisas se distinguem e as duas expressões não sejam sinônimas: o constitucionalismo aparece como um movimento, um processo, uma tendência a um tempo doutrinário e institucional; o Estado de Direito, mais como um tipo, um modelo, uma estrutura a que o Estado moderno chegou⁴⁰

A ideia de racionalizar as ações do Estado está no cerne da formação da ideia moderna que se tem de Estado, podendo manifestar-se em diferentes formatos: pactos, leis escritas, codificações⁴¹. O termo “Constituição” passa a ser utilizado, então, como mais um meio possível de racionalização desse poder⁴².

O constitucionalismo surge como uma tendência de racionalização da atuação estatal com a proteção de direitos individuais que já não eram abraçados pelos códigos até então existentes⁴³. A ideia de constitucionalismo na era moderna surge associada à de governo limitado por normas jurídicas, as quais tem seu alcance definidos e orientados por uma lei maior que fundamenta todo o Estado

Segundo Canotilho,

Constitucionalismo é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Neste sentido, o constitucionalismo moderno representará uma *técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos*.

[...]

⁴⁰ SALDANHA, Nelson. **O estado moderno e a separação de poderes**. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 39.

⁴¹ SALDANHA, Nelson. **O estado moderno e a separação de poderes**. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 57.

⁴² O termo “Constituição” não é um termo precisamente da idade moderna, mas o seu uso como lei fundamental de uma determinada ordem jurídica se popularizou e se consolidou somente com o advento do Estado Moderno. Marcelo Neves enuncia o uso deste termo desde a idade antiga, com Aristóteles, o que denominava de *politeia*. “Porém, na transição para a sociedade moderna, abre-se uma nova constelação semântica, no âmbito da qual a Constituição é conceituada como carta de liberdade ou pacto de poder. Diferentemente do caráter apenas “modificador do poder”, “casuístico” e “particular” dos pactos de poder, surge, no quadro de revoluções burguesas do fim do século XVIII, o constitucionalismo moderno, cuja semântica aponta para o sentido normativo quanto para a função de validade “constituente do poder”, “abrangente” e “universal” da Constituição”. (NEVES, Marcelo. **Constituição e Direito na modernidade periférica**. Uma abordagem teórica e uma interpretação do caso Brasileiro. São Paulo: Martins Fontes, 2018, p. 58)

⁴³ Na verdade, a origem do denominado constitucionalismo será pautada de acordo com o sentido empregado ao termo. Por exemplo, Edilson Nobre (NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O poente do constitucionalismo Brasileiro: a Constituição de 1937. In: BRANDÃO, Cláudio; SALDANHA, Nelson; FREITAS, Ricardo (orgs.) **História do direito edo pensamento jurídico em perspectiva**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 390) credita a origem do constitucionalismo ao século XIII, época a qual se remonta traços da origem dos Estados Nacionais e na qual se verificou-se “corpos de regras que regulavam o exercício e a transmissão de poder real e, por serem considerados imutáveis, garantiam a subsistência da monarquia”.

Numa outra acepção – histórico-descritiva – fala-se em *constitucionalismo moderno* para designar o movimento político, social e cultural que, sobretudo a partir de meados do século XVIII, questiona nos planos político, filosófico e jurídico os esquemas tradicionais de domínio político, sugerindo ao mesmo tempo, a invenção de uma nova forma de ordenação e fundamentação do poder político⁴⁴. (grifos e destaques constantes no original)

Com o constitucionalismo⁴⁵, a limitação do poder do Estado se dá sob novo patamar, com observância de interesses outros que não apenas o de proteger o mercado, mas também de proteção de direitos dos cidadãos.

A ideia de constitucionalização do Direito é a de irradiação dos efeitos das normas (ou valores) da Constituição aos outros ramos do direito, tanto direito público quanto direito privado⁴⁶. As consequências desta constitucionalização seriam: a) a unificação da ordem jurídica, no sentido de tornarem-se progressivamente o fundamento comum dos diversos ramos do direito bem como de relativizar a distinção entre público e privado; b) a simplificação da ordem jurídica, considerando a Constituição norma de referência do ordenamento jurídico, e não mais a lei⁴⁷

O termo constitucionalismo é polissêmico e demanda inúmeros outros conceitos que, ao ser situado em determinado contexto e em determinada época, pode significar uma coisa bem distinta da outra. Por exemplo, o constitucionalismo do início do século XX⁴⁸ destaca-se por não mais se limitar aos aspectos políticos da sociedade e à atuação do Estado na esfera privada como ocorreu com o advento do Estado Liberal; a partir de 1919, passou-se a abraçar, também, os aspectos econômicos e sociais, além do político.

O termo constitucionalização no sentido aqui compreendido corresponde à classificação de Louis Favoreu de constitucionalização-transformação, caracterizada pela “constitucionalização dos diferentes ramos do direito e, ao mesmo tempo, à sua

⁴⁴ CANOTILHO, J.J.Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7^a ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 51.

⁴⁵ Canotilho (2003, p. 51) afirma que seria mais adequado falar em “constitucionalismos”, no plural, pois se trata de um movimento que gerou a concepção moderna que se tem de Constituição, tendo, portanto, várias raízes, “localizadas em horizontes temporais diacrônicos e em espaços históricos geográficos e culturais diferenciados”.

⁴⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do Direito – os direitos fundamentais nas relações entre particulares**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 39.

⁴⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do Direito – os direitos fundamentais nas relações entre particulares**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 48-49.

⁴⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Constitucionalismo. **Revista de Informação Legislativa**. Vol.23, n. 91, p. 5-62, 1986.

transformação”⁴⁹ Também nos parece apropriada a concepção de Canotilho de constitucionalismo como teoria/movimento legitimador/a da chamada Constituição moderna, a qual pode ser conceituada como “a ordenação sistemática e racional da comunidade política através de um documento escrito no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político”⁵⁰.

Partindo de tais pressupostos, e tendo o constitucionalismo como um movimento contestador da ordem posta e que orienta os rumos para uma organização político-normativa que se funde em ideais de justiça e igualdade, o constitucionalismo social surgido no período entre guerras foi de fundamental importância para a ressignificação de diversas estruturas sociais e econômicas na noção de Estado que se tinha até então. O constitucionalismo contemporâneo é um reflexo das diversas influências de todo esse processo de transformações e acumulações de experiências vivenciadas desde a concepção de constitucionalismo como um movimento de limitação da ordem posta mediante uma Constituição.

Ainda sobre as transformações da ordem jurídica e o movimento constitucionalizante, destaca-se o denominado constitucionalismo social também como uma resposta à proteção dos direitos e liberdades em face do Estado, exigindo deste uma postura ativa, e não meramente absentéista. Como mencionado anteriormente, a necessidade de abarcar múltiplas relações da sociedade, incluindo as econômicas e sociais, exigem do Estado uma postura ativa no sentido de assegurar e proteger certos direitos. Nesse contexto, a carta mexicana de 1917 e a de Weimar, 1919 surgem como pontos significativos que demarcam a importância da intervenção do Estado na economia; estes diplomas deram “dimensão jurídica à ordem econômica e social”⁵¹. Também com a intervenção do Estado na economia inicia-se as primeiras técnicas planificadoras desta atuação estatal. “O constitucionalismo social contemporâneo ficou enriquecido com os princípios informadores da ordem econômica e social, procurando os processos democráticos ajustar-se com as garantias individuais”⁵².

⁴⁹ *Apud* SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do Direito – os direitos fundamentais nas relações entre particulares**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 48.

⁵⁰ CANOTILHO, J.J.Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7^a ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 53.

⁵¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Constitucionalismo. **Revista de Informação Legislativa**. Vol.23, n. 91, jul/set. 1986, p. 50.

⁵² BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Constitucionalismo. **Revista de Informação Legislativa**. Vol.23, n. 91, jul/set. 1986, p. 52.

Esse Estado com novas preocupações, que passa a planejar sua atuação na sociedade e na economia se depara com a necessidade de financiamento de seus custos em um patamar não vislumbrado anteriormente. Nesse momento, as preocupações no custo social e no financiamento das estruturas públicas se tornam pauta na agenda dos governantes, os quais buscaram nas teorias econômicas meios para suprir as carências – de método e de teoria – dessa necessária intervenção na economia, a fim de maximizar os resultados com escassos recursos. O Direito Financeiro, até então utilizado como instrumento de proteção dos interesses privados perante a intervenção do Estado na economia⁵³, passa ser utilizado como instrumento proteção do Estado e do seu modelo de acumulação de capital⁵⁴.

O Direito Financeiro era utilizado a partir de regras isoladas, com caráter meramente instrumental ao não conferir elevação de suas regras como princípios ou fins do Estado⁵⁵; este ramo do Direito ainda estavam muito arraigados aos princípios de outras disciplinas como “Finanças Públicas, Ciências das Finanças”, “Contabilidade Públicas”. Por consequência, o orçamento, também era utilizado como instrumento de anotação de receitas e despesas em vez de se adequar à noção de Estado e ser utilizado como ferramenta de controle da gestão e de planejamento a fim de otimizar o uso da receita pública em prol da coletividade.

Assim, as funções do orçamento deveriam se amoldar e se adaptar aos diversos estágios de existência do Estado. A inclusão do orçamento nas constituições modernas reflete essa preocupação dos novos tempos. Este aspecto formal da constitucionalização do orçamento é importante para ressaltar o quão relevante é o controle da utilização da receita e de como o gasto público é realizado. Mas muito mais que a topografia do orçamento em uma Constituição, é preciso atentar para o significado que um instrumento de controle de gastos e de planejamento dos usos dos recursos públicos possui para uma sociedade.

Como firmado por Luhmann⁵⁶, sendo a Constituição um processo de aquisição evolutiva que possui conotações distintas a depender do espaço e do

⁵³ MUSGRAVE, Richard. **Teoria das Finanças Públicas**. Um Estudo governamental. Brasília: Atlas, 1973.

⁵⁴ MASSONETO, Luís Fernando. **O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. 2016. 145 f. Tese de Doutorado em Direito Econômico. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

⁵⁵ TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro – Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 72.

⁵⁶ Luhman apresenta uma definição de Constituição como um processo de aquisição evolutiva. Argumenta que o termo “constitutivo” é utilizado desde tempos remotos na Inglaterra e que o uso deste

contexto no qual está inserida, é lógico afirmar que a Constituição, quando de sua moldura, sua elaboração, envolve uma série de fatores sociais, políticos, jurídicos e econômicos que devem – ou deveriam ser considerados. A Constituição de 1988 ao estabelecer a ordem financeira um título específico, conferindo ao orçamento uma disciplina normativa que regulamenta o *modus operandi* de sua elaboração, concedeu ao orçamento um papel de destaque nesta nova ordem que estava por se estabelecer.

Em um contexto de transição com o surgimento de uma nova ordem jurídica e política, com os anseios populares por uma democracia que estava há muito tempo adormecida, o que se poderia esperar deste orçamento era a sua utilização de modo sistematizado e integrado com toda a lógica de proteção de direitos estabelecida pela Constituição de 1988. A instrumentalização do orçamento associada ao planejamento público reforça a função política que o orçamento deve ter em um constitucionalismo social: direcionar sua elaboração para atender aos objetivos constitucionais ressalta a feição jurídica do orçamento, e não simplesmente a função contábil.

Embora o orçamento estivesse inserido nas Constituições brasileiras de 1824, somente em 1988 ele aparece como instrumento de planejamento da atuação do Estado na economia e na sociedade. Um instrumento importante, com funções importantes em meio a uma Carta que se pretendia social e protetora de direitos essenciais ao ser humano. No entanto, oportuno destacar que a Constituição, por si só, não resolve todos os problemas da sociedade. Há uma ilusão trazida pela teoria da Constituição Dirigente, trazida por Canotilho e pelo mesmo contestada anos depois, de que a Constituição, “autocentrada em si mesma e autosuficiente”⁵⁷, poderia resolver todos os problemas; acreditava-se que “é possível mudar a sociedade, transformar a realidade apenas com os dispositivos constitucionais” ignorando Estado e política⁵⁸.

mesmo termo de modo inovador justifica-se pelas mudanças revolucionárias ocorridas ao longo da história (p. 2). Em sua análise, Luhman investiga o conceito da palavra “Constituição” e distingue dois usos linguísticos conforme as tradições nas quais estão inseridas: um uso jurídico como na jurisprudence, cujo termo *constitutio* refere-se a “decretos de direito positivo com força de lei”; e um uso político, que designa a constituição corpórea de algo, seja do homem ou do corpo político. Com as revoluções ocorridas no final século XVIII (americana e francesa), Luhmann acredita que houve a fusão destas duas tradições na concepção de um outro uso linguístico para o termo Constituição: o jurídico e o político. LUHMANN, Niklas. Constituição como aquisição evolutiva. Título original: *Verfassung als evolutionäre Errungenschaft*. *Rechtshistorisches Journal*, v. 9, p. 179-220, 1996. Tradução de Menelick de Carvalho Netto, GiancardoCorsi e Raffaele De Giorgi. Não publicada.

⁵⁷ BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto. LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? *Revista Direito e Práxis*, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2018, p. 5.

⁵⁸ BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto. LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? *Revista Direito e Práxis*, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2018, p. 5-6.

Não é esta a intenção do presente estudo. Sabe-se que não há fórmula mágica que permita a implementação de direitos apenas com sua configuração na Carta Constitucional. Entretanto, não se pode descuidar da importância da implementação de um subsistema constitucional orçamentário na Constituição de 1988. Acredita-se ser necessário um arcabouço normativo e institucional para a implementação das diretrizes constitucionais, bem como articulação dos poderes políticos para que as normas constitucionais saiam da teoria e sejam efetivadas na prática.

Outrossim, não se pode olvidar que ao mesmo tempo em que se contemplou tamanha proteção e robustez ao orçamento, trouxe à tona a proteção de outros elementos da ordem financeira, resguardando claramente a economia de mercado e a proteção dos capitais privados em meio a processo de redemocratização brasileira. Houve, ainda, a proteção da ordem econômica também em título específico, ressaltando princípios de justiça e economia social, mas também, deixando clara a proteção do capital privado.

A conciliação das proteções de ordem social e econômica restou confusa e sem um meio termo que pudesse indiciar um uso alternativo do orçamento. O resultado foi a da sobreposição dos interesses do mercado em detrimento da concretização dos princípios de objetivos de igualdade e justiça social intentados pela Constituição de 1988. A abertura do mercado econômico e as mudanças estruturais havidas logo após 1993, mediante emendas constitucionais, estabeleceu um sufocamento dos princípios de ordem social e fizeram do orçamento o mesmo instrumento de anotação de receitas e despesas de sempre, subutilizando suas funções constitucionais de planejamento e efetivação de políticas públicas, por exemplo.

2.3 – O orçamento como matéria constitucional no Brasil

A história constitucional como história das constituições e do constitucionalismo em contextos democráticos⁵⁹ nos orienta a um olhar crítico sobre como as forças políticas podem utilizá-la para legitimar o poder arbitrário em regimes autoritários. É particularmente interessante a história constitucional do Brasil sob o viés do orçamento público. Os contextos político e econômico como norteadores dos

⁵⁹ PAIXÃO, Cristiano. CARVALHO, Cláudia Paiva. Conceito de Crise Constitucional: espaço, delimitação e sua aplicação à história do Brasil República. In Wehling, Arno; SIQUEIRA, Gustavo; BARBOSA, Samuel. **História do Direito: entre rupturas, crises e descontinuidade**. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2018, p. 184-204, p. 190.

usos que se fez e faz do orçamento são primordiais para enaltecer a sua proteção constitucional ou reduzi-la, assim como a maior ou menor intervenção do Estado na economia.

Os primeiros documentos que se assemelham ao orçamento público registrado no Brasil remontam aos tempos do Brasil-colônia⁶⁰. Arízio Viana⁶¹ afirma que a Inconfidência Mineira pode ser considerada um dos movimentos que primeiro destaca a discussão sobre orçamento público, uma vez em que foi contestado o valor dos tributos impostos por Portugal.

Embora tenha-se notícia de tão longínquo histórico atribuído ao orçamento público no Brasil, o objetivo do presente estudo limita-se a tratar da face republicana do orçamento no Brasil. A análise do período colonial confunde-se com a história do Direito Orçamentário de Portugal, o que fugiria ao nosso propósito. Será analisado, a seguir, o tratamento conferido pelas Constituições republicanas ao orçamento público e o conceito atribuído ao orçamento pela doutrina contemporânea de cada Constituição. Cumpre esclarecer que a Constituição do Império também será excluída da análise, apesar de algumas menções específicas e contextuais, por considerarmos o período republicano o que realmente interessa para o presente estudo.

2.3.1 – Constituição de 1891

A primeira república brasileira contou com diversos estudiosos sobre o direito orçamentário, tais como Amaro Cavalcanti⁶², Viveiros de Castro⁶³, Liberato de Castro Carreira⁶⁴; João Pedro da Veiga Filho⁶⁵. Nos escritos datados desde o período do Brasil-Império e início da República, percebe-se forte influência da doutrina europeia, com destaque para os doutrinadores franceses como Gaston Jèze, Stourm, Trotabas, Hauriou.

⁶⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 583.

⁶¹ VIANA, Arízio de. **Orçamento Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeira, 1950.

⁶² CAVALCANTI, Amaro. **Elemento de finanças**. Estudo theorico-pratico. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896.

⁶³ VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio. **Tratado dos impostos**: estudo theorico e práctico. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910.

⁶⁴ CARREIRA, Liberato de Castro. **Historia financeira e orçamentária do imperio do Brazil desde a sua fundação, precedida de alguns apontamentos acerca da sua independência**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

⁶⁵ VEIGA FILHO, João Pedro da. **Manual da ciência das Finanças**. 3 ed. São Paulo: O Estado, 1917.

Vários doutrinadores brasileiros dedicaram-se a escrever sobre orçamento público e finanças em geral. Neste período, destacaram-se Agenor Lafayete de Roure⁶⁶, Amaro Cavalcanti⁶⁷, Viveiros de Castro⁶⁸, Dídimo de Veiga⁶⁹; Veiga Filho⁷⁰, Leopoldo Bulhões⁷¹, dentre outros.

A crença em um instrumento que vinculasse a arrecadação e o gasto de recursos públicos a uma autorização concedida pelo Poder Legislativo, como representante da nação, é o grande destaque conferido à definição de orçamento no início do século dada por Roure⁷². A relação entre poderes e a necessária autorização pública para tributar e gastar o produto desta arrecadação permeia o conceito de orçamento público.

Um outro financista brasileiro que se destaca no final do século XIX e início do século XX foi Augusto Olímpio Viveiros de Castro, maranhense, formado na Faculdade de Direito do Recife, foi membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, tendo se tornado Ministro deste mesmo Tribunal em 1901⁷³. Dedicou sua vida ao estudo do direito administrativo e tributário, nestes incluídos estudos sobre a atividade financeira do Estado e especificamente sobre o orçamento.

Em seu “Tratado dos impostos”, valendo-se da definição de Jèze e Boucard, conceitua o orçamento como “acto da administração geral pelo qual são resolvidas e autorizadas previamente, e para um período determinado, as despesas e as receitas annuaes do Estado”⁷⁴. Viveiros de Castro deixa claro que entende ser o orçamento um ato da administração e não uma lei “porquanto não estabelece nenhuma regra geral e

⁶⁶ ROURE, Agenor. **Formação do Direito Orçamentário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1916; ROURE, Agenor. **O Orçamento**: preparo, elaboração, execução e fiscalização de acordo com o código de contabilidade e com a jurisprudência do Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Pimenta de Mello, 1926.

⁶⁷ CAVALCANTI, Amaro. **Elemento de finanças**. Estudo theorico-pratico. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896.

⁶⁸ VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio. **Tratado dos impostos**: estudo theorico e prático. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910.

⁶⁹ VEIGA, Dídimo Agapito da. **Licções da Sciencia das Finanças na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1916.

⁷⁰ VEIGA FILHO, João Pedro da. **Manual da ciência das Finanças**. 3 ed. São Paulo: O Estado, 1917.

⁷¹ BULHÕES, Leopoldo. **Os Financistas do Brasil**. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1914.

⁷² Roure não mencionou em sua obra sobre possíveis aspectos do orçamento; no entanto, pelas passagens descritas em sua obra, pode-se afirmar que o orçamento, àquela época, era instrumento que relacionava os poderes executivo e legislativo de algum modo, especialmente em se tratando de uma república presidencialista como a que o Brasil àquele momento.

O orçamento era elaborado a fim de dar conta das despesas da administração pública, sendo o parlamento o responsável pela sua aprovação ou reprovação

⁷³ ABREU, Alzira Alves de (org.) **Dicionário histórico-biográfico da Primeira República: 1889-1930**. Rio de Janeiro: Editora CPDOC – FGV, 2015.

⁷⁴ VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio. **Tratado dos impostos**: estudo theorico e prático. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910, p. 5.

permanente e sim assegura simplesmente a execução de leis previstas”. Afirma, ainda, que o orçamento “pertence a classe de leis formaes, mas a sua verdadeira natureza jurídica é a de acto de alta administração, meio eficaz de sindicato político, uma garantia, um instrumento, uma fiscalização”⁷⁵

A fim de ilustrar a concepção doutrinária de orçamento no início do século XX, tomemos a definição de Agenor de Roure⁷⁶, que seria “as leis que orçam a receita e fixam a despesa, anualmente, nos paizes de regimen representativo”⁷⁷, além de citar a definição conferida por Stourm, de que seriam “os actos contendo a aprovação prévia de receita e da despesa públicas”⁷⁸. Tal conceito deve ser contextualizado ao período em que foi elaborado, afinal, a noção de representatividade concebida em 1916 é bem diversa daquela que se concebe, por exemplo, atualmente⁷⁹.

A concepção de orçamento era de um instrumento de anotação de receitas e despesas que refletia os gastos que o poder público possuía com a nação, mas não

⁷⁵ VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio. **Tratado dos impostos**: estudo theorico e práctico. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910, p. 7-8.

⁷⁶ A escolha desse nome dá-se em virtude de sua importância para os estudos em Direito Financeiro no início do século e também no período do império. Odontólogo de formação⁷⁶ mas grande observador da política e economia do país, Agenor de Roure pode ser considerado um dos grandes financistas do início do século XX, tendo escrito obras como “Formação Constitucional do Brasil” (1914), “Formação do direito orçamentário Brasileiro” (1916), “A Constituinte Republicana” (2v 1918-1920), dentre outros. Fez parte do governo do Presidente Epitácio Pessoa como secretário da Presidência, tendo sido nomeado por este Presidente para compor o Tribunal de Contas da União em 1922, tendo nele se aposentado em 1934.

⁷⁷ ROURE, Agenor. **Formação do Direito Orçamentário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1916, p. 6. Ademais, a visão que Roure possuía sobre o orçamento público era de dentro do governo, do orçamento como deveria ser, como a lei previu⁷⁷. Embora em alguns momentos tenha feito críticas ao modo como o orçamento era organizado, a leitura de sua obra permite aferir apenas o orçamento do ponto de vista do teórico, do político, quiçá de representante parlamentar. Sua visão é de estudioso da área, que com rigor técnico, empenhou-se em demonstrar o que denominou de formação do direito orçamentário no Brasil

⁷⁸ *Apud* ROURE, Agenor. **Formação do Direito Orçamentário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1916, p. 6.

⁷⁹ Noberto Bobbio (BOBBIO, Noberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário Político**. 11ª ed. Brasília: Editora UNB, 1998), afirmou que a representatividade é um fato histórico. Considerando as funções que os representantes exercem, Bobbio afirma que há inúmeras semelhanças entre o conceito dado atualmente (1909, época em que o livro foi escrito) e de épocas anteriores; já no que se refere ao papel de tais representantes no sistema político, as diferenças serão inúmeras com a observância de profundas mudanças entre um contexto e outro. Deste modo, por mais que Roure tenha afirmado em seu conceito que o orçamento era feito pelos representantes da nação (ROURE, Agenor. **Formação do Direito Orçamentário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1916, p. 8) é importante ressaltar que no contexto de sua afirmação, o parlamento do Brasil nesta época representava apenas aqueles que possuíam direito a voto à época, excluindo, por exemplo, mendigos, analfabetos, praças de pré, religiosos, como mencionado no art. 70 da Constituição da República de 1891. Apesar de nem sequer ser citada na referida Constituição, as mulheres também estavam excluídas do processo eleitoral, tanto na condição passiva quanto ativa, o que também lhes eram retirado o direito de ser representada. Assim, a caracterização do termo “representatividade” atribuída por Roure deve ser contextualizada à época em que foi escrita, além de considerar a condição social e política do autor do conceito, que também revela os pormenores da tessitura social da época, camuflados pelo discurso político das elites.

necessariamente todos eram contemplados com os recursos à disposição do poder central; fomentava-se as ideias econômicas acerca da satisfação de interesses coletivos, inclinando-se para as teorias econômicas liberais, tais como Adam Smith. Os ideais de equilíbrio entre receita e despesa, autorização do Parlamento para realização de gastos e centralização dos dados financeiros em um só documento guiou os primeiros passos na elaboração dos primeiros orçamentos no Brasil⁸⁰. Exaltava-se a necessidade de utilização do orçamento como instrumento a favor da coletividade em prol da satisfação das necessidades públicas e criticava-se o não acompanhamento desta então moderna tendência oriunda da doutrina europeia, particularmente da francesa⁸¹.

Sobre a regra de ouro do orçamento – equilíbrio entre receitas e despesas – vale destacar a atuação dos papelistas no final do século XIX e início do século XX⁸², que defendiam uma atuação política de investimento estatal na qual se admitisse o crédito, o déficit público e os empréstimos, contrariando a lógica do equilíbrio entre receita e despesas, tendo como um de seus principais expoentes Rui Barbosa⁸³. Este movimento é necessário para compreender que apesar da predominância do entendimento quanto ao equilíbrio entre receitas e despesas, havia correntes dissonantes com nomes de peso que contrariavam os dogmas até então em vigor sobre como lidar com o orçamento e a economia. Tais ideias não encontraram terreno fértil

⁸⁰ CAVALCANTI, Amaro. **Elemento de Finanças**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896, p. 30 e ss.

⁸¹ ROURE, Agenor. **Formação do Direito Orçamentário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1916; CAVALCANTI, Amaro. **Elemento de finanças**. Estudo theorico-pratico. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896.

⁸² Em estudo sobre os percussores do desenvolvimentismo no Brasil, Pedro Cezar Fonseca Dutra (, analisa as ideias que antecederam o desenvolvimentismo no Brasil, as quais se associaram para a sua constituição. No período estudado, que antecede os anos 30, quando considera a atuação de Getúlio Vargas iniciadora do movimento desenvolvimentista no Brasil, Pedro Cezar classificou a atuação de diversos grupos com ideias distintas sobre a condução da economia no país em nacionalistas, defensores da indústria, papelistas e positivistas. Os papelistas seriam um grupo, juntamente com os defensores da indústria, os nacionalistas e os positivistas, enquadrados por Pedro Cezar Fonseca Dutra como percussores do desenvolvimentismo no Brasil, e se destacaram por defender uma política de investimento que admitisse o crédito, o déficit público e os empréstimos, contrariando a lógica do equilíbrio entre receita e despesas. “Os papelistas inovam ao propor, mesmo que remando contra a maré, certa presença maior do Estado na defesa da produção, argumentando em prol de uma política econômica mais flexível, respondendo às flutuações da conjuntura. Se esta é importante geneticamente para o desenvolvimentismo, faltava-lhe, todavia, outro elemento fundante para sua configuração histórica: uma intervenção com propósito de construir um futuro desejável” (DUTRA, Pedro Cezar Fonseca. **Gênese e Precursores do Desenvolvimento no Brasil**. **Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP**, SP, Volume 15, n. 2 (26), pp. 225-256, 2004).

⁸³ DUTRA, Pedro Cezar Fonseca. **Gênese e Precursores do Desenvolvimento no Brasil**. **Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP**, SP, Volume 15, n. 2 (26), pp. 225-256, 2004

no início do século XX; no entanto, certamente suas concepções serviram de base para a difusão do desenvolvimentismo anos depois, pois rompeu com princípios básicos da teoria econômica convencional (convertibilidade e posição passiva do estado na economia), bem como por colocar a produção como a variável essencial, com vistas ao crescimento a longo prazo capaz de gerar mudanças de maior envergadura⁸⁴.

Desde 1822, quando da independência do Brasil, a preocupação quanto ao orçamento era a de fazer o levantamento das despesas havidas no país e cuidar para que a receita pudesse dela dar conta. No orçamento estabelecido para 1831 e 1832 pela Lei de 15 de dezembro de 1830, percebe-se a organização do orçamento mediante anotação das despesas atribuídas a cada província, estabelecendo em títulos distintos despesas com ministérios, incluindo assuntos eclesiásticos, além de um título destinado a assuntos comuns de toda ordem, especialmente para suspender ou autorizar despesas⁸⁵.

Na Constituição de 1891 a preocupação continua a mesma, a de escriturar as despesas e as receitas. O movimento para que os aspectos políticos e jurídicos do orçamento sejam reconhecidos continua, mas a lei que veiculava o orçamento do país continuou a prescrever receitas e despesas para o ano seguinte. Nos anais da Constituinte, merece destaque a discussão do Parlamento para a repartição de receitas e o pacto federativo sendo questionado em sua substância e sua estruturação⁸⁶. A preocupação com o orçamento resumia-se a entender a repartição de receitas e competências federativas para cada estado.

Fato curioso é que a Constituição republicana de 1891 trouxe em seu bojo, em sede do art. 34, a competência privativa do Congresso Nacional de orçar a receita e fixar as despesas, não mais contendo dispositivo referente à iniciativa da proposta a cargo do Poder Executivo.

No entanto, por força do costume, o ministro da fazenda continuou encarregado de reunir as propostas enviadas pelos demais ministérios e encaminhar ao

⁸⁴ DUTRA, Pedro Cezar Fonseca. Gênese e Precusores do Desenvolvimento no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP**, SP, Volume 15, n. 2 (26), pp. 225-256, 2004.

⁸⁵ Lei de 15 de dezembro de 1830, disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38056-15-dezembro-1830-565833-publicacaooriginal-89571-pl.html Acesso em 12 de março de 2018.

⁸⁶ In ROURE, Agenor. **Formação do Direito Orçamentário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1916.

Poder Legislativo para que este pudesse analisar e elaborar a lei. Esta iniciativa foi firmada por força da Lei 23 de 30 de dezembro de 1891 e da Lei 30 de 08 de janeiro de 1892, as quais foram duramente criticadas por Agenor de Roure⁸⁷ por acreditar que se tratavam de violação à Constituição, que estabeleceu a competência privativa ao Parlamento.

Valendo-nos de pesquisa sobre processos judiciais do Supremo Tribunal Federal ao longo da história brasileira⁸⁸ não localizamos questionamentos judiciais de tais leis ou da iniciativa de elaboração conferida ao ministro da fazenda. Pelo contrário, tem-se alguns julgados daquela época que analisam algumas questões correlatas ao orçamento, especificamente, o fato de a lei do orçamento conter disposições que são alheias ao tema das finanças, como foi o caso do julgamento do Habeas Corpus 3343 de 25 de outubro de 1913, relatado pelo então Ministro Canuto Saraiva, ao julgar o questionamento sobre uma revogação de um artigo do então Código Penal. Neste julgamento, o Supremo Tribunal Federal deliberou que orçamento seria uma lei temporária, com período de vigência pré-estabelecido e embora a lei do orçamento não poder conter dispositivo estranho às finanças, não cabia ao judiciário invalidar uma lei que já havia expirado, e que por isso a suposta revogação se manteria. Também neste sentido, tem-se o Agravo de Petição 1835 de 1915, relatado pelo então Ministro Manuel Murтинho, no qual o STF estabelece que por estar consagrado na prática e na jurisprudência administrativa a admissibilidade

⁸⁷ ROURE, Agenor. **Formação do Direito Orçamentário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1916, p. 47.

⁸⁸ Cumpre ressaltar que a presente obra não tem por objetivo o levantamento da natureza jurídica do orçamento na jurisprudência Brasileira ao longo de sua história. Este objetivo contemplaria, por si só, uma outra tese de doutorado. Assim, por ser um assunto que tangencia o objetivo principal desse estudo, procuramos pesquisas já realizadas bem como levantamento dos arquivos dos tribunais pátrios disponíveis para pesquisa, contando com a ajuda sempre que possível dos setores destes tribunais para recorrer a algum acórdão mais antigo, especialmente do final do século XIX e início do século XX. ROCHA, F. S. S. **Controle do orçamento público e o juízo de constitucionalidade: problemas na execução e na inexecução orçamentária**. 2017, 341f. Tese (Doutrado em Direito). Belém: UFPA, 2010; obtivemos, com a ajuda do setor de arquivo do Supremo Tribunal Federal, alguns dos acórdão citados por Rocha em sua tese. Foram eles: STF. Habeas Corpus 3343 de 25.10.1913; STF. Agravo de Petição 1835 de 1915. Na obra de Pontes de Miranda em 1956, é citado acórdão do Supremo Tribunal Federal de 03.11.1906 no qual se afirma que o orçamento era lei, mas não havia como não reconhecer que “as solenidades de sua promulgação e publicação, é ato parlamentar, mais administrativo que legislativo” (*apud* MIRANDA, Pontes de . **Comentários à Constituição de 1946**. Tomo III. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960, p. 5).

de matéria outras que não financeiras serem incluídas na lei do orçamento e conferir eficácia a tais dispositivos mesmo depois do fim de sua vigência⁸⁹.

Ou seja, na lei/Constituição o orçamento era uma coisa e na prática – ratificada pela jurisprudência – era outra. Embora a doutrina proclamasse o orçamento como um instrumento de planejamento das ações de governo, este era considerado apenas para contabilizar a receita e a despesa.

Pode-se concluir que a noção de orçamento, na prática, resumia-se à anotação das receitas e despesas programadas para determinado intervalo de tempo. Assim, a jurisprudência do STF também prenuncia um outro fato, que seria o da natureza jurídica do orçamento. A lei do orçamento tinha eficácia de lei – basta perceber que as disposições não financeiras revogaram disposições de outras leis e estas foram reconhecidas pelo STF como válidas. No entanto, sua execução diferia do que era previsto, como até hoje acontece com as leis orçamentárias. Daí a invocação da doutrina francesa de Jèze para justificar a lei orçamentária como, na verdade, um ato administrativo.

Durante boa parte da primeira metade do século XX, o Direito Financeiro esteve ligado ao Direito Administrativo. A forma que o Estado encontrou de explicar suas contas de modo organizado foi por meio da contabilidade, seguindo o padrão estabelecido no meio privado. Assim, a doutrina do direito financista, de modo particular e específico, não teve muita expressão além daquela pontuada no início do século, seguindo os manuais de Direito Administrativo e os princípios que o regulamentavam.

Especificamente sobre orçamento, o destaque ficou por conta de obras de contabilidade e economia, pois assim era considerado o orçamento: um instrumento contábil com a intenção de o Estado organizar suas contas e intervir na economia; era um plano do governo. Nas décadas de 20 a 40, pouco se tem notícia de doutrina de Direito Financeiro no Brasil⁹⁰, até porque o Direito Financeiro era considerado um

⁸⁹ Cumpre ressaltar que em 1926, com a reforma do texto constitucional, o princípio da exclusividade foi firmado na Constituição e a lei orçamentária não mais poderia conter dispositivo estranho à fixação de receita e despesa.

⁹⁰ Tal situação foi anotada pelo atualizador da obra de Aliomar Baleeiro, Hugo de Brito Machado Segundo na 18ª edição do já consolidado “Uma introdução à ciência das finanças”, em 2012, p. 664. Outrossim, em artigo científico sobre a formação do Direito Tributário como disciplina jurídica, Celso de Barros Correia Neto corrobora a informação sobre a escassez de doutrina de Direito Financeiro no Brasil até o final da primeira metade do século XX considerando que apenas neste momento começou-se a falar em Direito Financeiro como disciplina autônoma. “No Brasil, embora as primeiras obras sobre o Direito Financeiro datem do século XIX, a questão da autonomia só vem a ser ativamente

subgrupo do Direito Administrativo. Aliás, o direito público em si não possuía muito espaço na academia como o Direito Privado, que produzia civilistas e comercialistas⁹¹. O bacharelismo típico do início do século XX dominou a Primeira República no Brasil, deixando pouca margem para uma atuação política e institucional do direito público. A influência europeia ainda era muito forte e a maioria dos tratados publicados datavam do início do século XX.

2.3.2 – Constituição de 1934

Com o fim da Primeira República marcado por intensos conflitos armados tanto na esfera civil quanto militar, novos desafios eram impostos aos constituintes de 1933-1934. O país estava profundamente marcado pela distribuição do poder “informal” por diversas partes do país, consequência da intensa política dos governadores das décadas anteriores e do revezamento do poder presidencial entre paulistas e mineiros até 1927. O desafio era desarticular toda esta estrutura (ou mantê-la?) e tentar corrigir inúmeras distorções causadas pela falta de compreensão do que seria, de fato, uma República. A grande depressão econômica que assolou o mundo em 1929 e as inúmeras greves de trabalhadores não mais podiam ser ignoradas nem contidas de modo abrupto e violento. Assim, a questão social e econômica passa a ganhar destaque nas discussões da nova Constituição. A plataforma eleitoral de Getúlio Vargas na eleição em que fora derrotado para o candidato Júlio Prestes era ansiada em suas propostas de base: direitos garantidos aos trabalhadores e condições mais justas de trabalho⁹².

discutida no século seguinte e incorporada ao direito positivo nas décadas de 1940 e 1950, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. O reconhecimento da autonomia viria, especialmente, com a previsão da competência da União para editar “normas gerais de Direito Financeiro” (art.5º, XV, “b”) (CORREIA NETO, Celso de Barros. Formação do Direito Tributário como disciplina jurídica: recortes e exclusões. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. Vol. 36.1, jan/jun. p. 117-144, 2016, p. 130).

⁹¹ ROCHA, F. S. S. **Controle do orçamento público e o juízo de constitucionalidade: problemas na execução e na inexecução orçamentária**. 2017, 341f. Tese (Doutrado em Direito). Belém: UFPA, 2010.

⁹² Para maiores detalhes deste período da história Brasileira, conferir: SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017; BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e Terra, 1988. A plataforma eleitoral defendida pela Aliança Nacional Liberal defendeu, dentre outras medidas, o remodelamento do Exército, criação dos ministérios do trabalho, indústria e comércio, o da educação e o da saúde pública, além de promover a reforma do ensino e da educação pública.

É neste período que se observa, na economia nacional, o denominado desenvolvimentismo. Nas palavras de Cabral⁹³, com referência a Ricardo Bielschowsky, “trata-se de uma ideologia que informa o projeto político dominante na referida época, central na transformação da sociedade brasileira mediante a industrialização conduzida pelo Estado por meio do planejamento econômico”.

Após o golpe de 1930 e a queda de Washington Luís da Presidência, Getúlio Vargas assume a chefia de um governo provisório com o apoio das lideranças de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba. Parte dos militares também aderem ao projeto liderado por Vargas e inicia-se o governo provisório que teria por objetivo a implantação de uma nova ordem constitucional que acabasse com a estrutura descentralizada que permitiu a denominada política de governadores com a concentração de poder nas mãos de poucos, além de corrigir as distorções do sistema que os líderes desta revolução entendiam ser necessárias. No entanto, a convocação tardia da assembleia constituinte - dois anos após o golpe que retirou a presidência do então eleito Júlio Prestes - demonstra indícios que a realidade de concentração de poder não era ainda tão passada quanto se queria.⁹⁴ Vargas passa a governar provisoriamente e a implementar uma série de medidas que teriam por finalidade centralizar o poder político e econômico no governo federal.

Em 1932, após a derrota dos paulistas na denominada Revolução Constitucionalista, o governo provisório convocou as eleições para a Assembleia Nacional Constituinte por meio do Decreto N° 21.402 de 14 de maio do mesmo ano, bem como designou uma comissão para trabalhar no anteprojeto da Constituição. Nele, as eleições foram fixadas para o dia 03 de maio de 1933⁹⁵.

Para Lilia Schwarcz⁹⁶

A nova Constituição refletia os esforços modernizadores e democratizantes dos deputados - a racionalização da autoridade, a manutenção do federalismo, o reforço para o desenvolvimento das instituições políticas, a inclusão de novos setores sociais por meio de um processo eleitoral mais alargado.

⁹³ CABRAL, Mário André Machado. **Estado, concorrência e economia: convergência entre antitruste e pensamento econômico Brasileiro**. 2016, 292 f. Tese. (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016, p. 206.

⁹⁴ Para maiores detalhes, conferir: SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

⁹⁵ POLETTI, Ronaldo. **Constituições Brasileiras. v. III**, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p. 15.

⁹⁶ SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, p. 367.

Dos anais da Constituinte depreende-se preocupação com as questões sociais e com a repartição dos recursos entre os entes federativos. No que tange ao orçamento, continua o sistema de anotação de receitas e despesas e controle dos gastos públicos a partir do que fora programado para o exercício financeiro. Nos relatos dos debates da Constituinte de 1933-1934, há registros de parlamentares quanto à necessidade de contemplar a ordem econômica e social e de defender os trabalhadores, que outrora não tiveram seus direitos reconhecidos, além de registrar casos de perseguições políticas destes mesmos trabalhadores⁹⁷. Tais discussões demonstram a influência das denominadas Cartas Sociais, como a de Weimar, de 1919 e a Constituição Republicana espanhola, de 1931, largamente difundida no Brasil por meio da obra “As Novas Tendências do Direito Constitucional”, de Mirkin Guetsévitch, tradução de Cândido Motta Filho e apresentação de Vicente Ráo. Aliás, para os constituintes, não tratar da questão social naquela ocasião era ir na contramão dos acontecimentos mundiais⁹⁸.

Na vigência da Constituição de 1934, as disposições sobre orçamento sofreram algumas alterações, mas manteve sua função considerada primordial que era a de anotar receitas e despesas. Nos dispositivos constitucionais, restou claro que a iniciativa para a proposta era do Poder Executivo na figura do presidente da República, com auxílio do ministério da fazenda, cabendo ao Parlamento votar a referida proposta, sem possibilidade de alteração senão com anuência do Presidente⁹⁹.

Mantendo a inovação da alteração promovida em 1926, proibiu dispositivo estranho à receita e despesas, evitando as famosas caudas orçamentárias tão comum no início da vigência da Constituição de 1891. Foram contemplados os princípios da unidade e universalidade com o art. 50, estabelecendo que o orçamento será único, com todas as receitas e despesas necessárias ao custeio dos serviços públicos. O orçamento da despesa foi dividido em uma parte fixa e outra variável, sendo que esta deveria seguir rigorosamente o critério da especialização (art. 50, §2º).

⁹⁷ Para maiores detalhes, conferir a fala do parlamentar Rui Santiago, por exemplo, na página 53 do 2º volume dos anais da Constituinte de 1934, disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/8186> Acesso em 17 de março de 2018.

⁹⁸ POLETTI, Ronaldo. **Constituições Brasileiras. v. III**, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p. 17.

⁹⁹ Art. 30 da Constituição de 1934 estabeleceu a competência privativa do parlamento e o art. 50 sobre as competências do Presidente da República no que concerne à lei orçamentária. BRASIL. **Constituição Da República dos Estados Unidos do Brasil**. 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm Acesso em 12 Mar 2018.

Na doutrina financista deste período, não se pode falar em grandes inovações além daquelas perpetradas pelos teóricos da primeira república. As obras de Agenor de Roure, Amaro Cavalcanti, Clovis Veiga e os tradicionais doutrinadores franceses ainda eram grandes influências para aqueles que se dedicaram aos estudos do Direito Financeiro. O direito público começa a dar ares de sua presença mais enfática com a questão social agora de importância constitucional.

Da jurisprudência do então Supremo Tribunal, não se verificam decisões que possam informar sobre o posicionamento deste tribunal em relação ao orçamento público àquela época. Com a proibição das caudas orçamentárias, os escassos assuntos que chegavam até a corte impulsionados por tais manobras legislativas foram desaparecendo a ponto de não mais registrar qualquer discussão sobre as leis orçamentárias naquela corte¹⁰⁰.

2.3.3 – Constituição de 1937

A segunda Constituição republicana não teve muitos dias de vigência. Ainda que considerada moderna e de vanguarda, a efervescência dos acontecimentos mundiais que eclodiram com a II Guerra Mundial e a polarização que se estabeleceu no mundo foi o terreno propício para que Getúlio Vargas, com os dias contados para o término de seu mandato, promovesse um golpe com a ajuda de militares e permanecer no poder até 1945 por meio de uma ditadura denominada de “Estado Novo”. Com o golpe, uma nova Constituição foi elaborada em substituição à de 1934, que tanto foi elogiada pela sua representatividade. Se a de 1934 era rica em diversidade e proteção da população, a de 1937 retratava a centralização forte do Poder Executivo demonstrando o interesse de Getúlio em permanecer no poder.

Com a Constituição de 1937 percebe-se a inauguração de um novo período na estrutura administrativa brasileira. Foi destinada uma seção apenas para a elaboração orçamentária, do art. 67 ao art. 72. No *caput* do art. 68, manteve-se a redação do art. 50 da Constituição de 1934, estabelecendo como princípios orientadores do orçamento a unidade e a universalidade.

¹⁰⁰ ROCHA, Francisco Sérgio Silva. **Controle do orçamento público e o juízo de constitucionalidade: problemas na execução e na inexecução orçamentária**. 2014, 341f. Tese de doutorado. Belém: UFPA, 2014, p. 173.

Nesta seção, percebe-se a concentração de poder nas mãos do Executivo em relação à peça orçamentária, principalmente com a criação de um departamento administrativo com diversas atribuições, destacando-se a da alínea “b” do art. 67: “organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada à Câmara dos Deputados”¹⁰¹.

Este departamento seria criado por meio do Decreto-Lei 579 de 30 de julho de 1938, denominado Departamento Administrativo de Serviço Público – DASP. No entanto, no que tange às disposições orçamentárias, tudo continuou como era antes: a proposta orçamentária continuou a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda¹⁰². O próprio Decreto-Lei 579 estabeleceu no parágrafo único do art. 3º estabeleceu “Até que seja organizada a Divisão do Orçamento, a proposta orçamentária continuará a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda, com a assistência de um delegado do DASP.”¹⁰³. Lá foram iniciados os primeiros orçamentos desse período bem como planos de governo, como o Plano Especial de Obras Públicas, em 1939 e o Plano de Obras e Equipamentos, em 1945.

Foi o DASP o responsável pela coordenação de uma série de trabalhos voltados à uniformização das normas de elaboração dos orçamentos nas unidades da federação. Como se verá mais adiante, dentro do plano de centralização de poder na União, especificamente, com o executivo, uma das estratégias de Vargas foi valer-se de suas instituições para retomar o poder político disperso desde a antiga política dos governadores em vigor antes da Revolução de 30. Mais adiante, será demonstrado que o orçamento foi utilizado como pretexto para reunir os líderes locais e regionais em torno de um só objetivo – a unificação das normas de elaboração orçamentária, que deu origem ao Decreto 2.416/1940, mas que não se aplicaria à união.

De fato, o DASP implementou uma mudança radical na iniciativa para a elaboração do orçamento público até então¹⁰⁴.

¹⁰¹ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** de 10 novembro 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm, acesso em 14 Mar 2018.

¹⁰² Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). *In* ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br>. Acesso em: 21 de março de 2018.

¹⁰³ BRASIL. **Decreto Lei Nº 579**, de 30 de julho de 1938. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html> Acesso em 14 Mar 2018.

¹⁰⁴ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 2ed. 2v. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

A ditadura de Vargas denominada Estado Novo durou de 1937 a 1945. Neste período, o orçamento continuou a ser elaborado com uma parte fixa e outra variável, de modo enxuto e bem simples, sem especificação de despesas ou programas, como atualmente se conhece; apenas com a divisão de verbas entre os ministérios existentes à época. Na verdade, diante do constitucionalismo antiliberal promovido com o denominado Estado Nacional¹⁰⁵, o Parlamento não exerceu suas funções regulares; Vargas impôs uma Constituição que se estabilizou devido à “intensa produção legislativa do Poder Executivo”¹⁰⁶, carente de confirmação plebiscitária, não restando dúvidas que o orçamento, durante este período, passou ao largo das funções do Poder Legislativo.

No plano econômico, Vargas colocou em ação seus planos antigos de promover a industrialização do país. Desde 1930, quando do primeiro levante armado que colocou Vargas no poder, os militares aguardavam pela implementação do projeto de modernização do país; tal iniciativa se deu graças a um acordo feito com os Estados Unidos para que o Brasil ingressasse na Guerra ao lado dos americanos.

De imediato, o Brasil cederia uma base aeronaval próximo à cidade de Natal, ponto estratégico de ligação do continente americano com a costa africana; em contrapartida, foi cedido um empréstimo de longo prazo do Export-Import Bank, em 1942, com o qual foi criada a companhia mineradora Vale do Rio Doce e uma usina siderúrgica em Volta Redonda, cidade industrial planejada no Rio de Janeiro¹⁰⁷. Esses feitos foram marcantes no Estado Novo tanto para o processo de industrialização brasileira, caracterizando o final da década de 30 e início da década de 40 como anos fundamentais para a implantação de um modelo de industrialização que já se tentava há tempos nos Brasil, mas que até então não havia encontrado terreno fértil para florescer.

Com o período da segunda guerra mundial e a sua inevitável barreira de proteção do mercado interno em relação ao mercado externo, o país se vê obrigado a lançar mão da produção nacional de itens que estavam em falta no mercado¹⁰⁸.A

¹⁰⁵ CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**. Coleção Biblioteca Básica Brasileira. Brasília:Senado Federal, 2001.

¹⁰⁶ SANTOS, Rogério Dutra dos. Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 50, No 2, p. 281-323, 2007.

¹⁰⁷ SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, P. 384-385.

¹⁰⁸ Para maiores detalhe deste período história econômica do Brasil, conferir: PIERUCCI, Antônio Flávio de Olivera (et. Al.) O Brasil Republicano. Vol. 11. **História Geral da Civilização Brasileira**. (Org. por Boris Fausto). 4a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

centralização do orçamento nas mãos do Executivo era visível, ficando o Ministério da Fazenda com a maior parte do orçamento, cerca de 25% do total orçado para o ano, tendo como exemplo o orçamento de 1939, publicado no Decreto-Lei Nº 942 de 10 de dezembro de 1938.

Com o fim da II Guerra Mundial, as crescentes manifestações ocasionadas pelo excesso de censura de seu governo fizeram Vargas aditar a Constituição de 1937 com um Ato Adicional em 28 de fevereiro de 1945 convocando novas eleições dentro de três meses para escolha daqueles que iriam ocupar as cadeiras no Poder Executivo e Poder Legislativo¹⁰⁹.

2.3.4 – Constituição de 1946

Diferente da Constituinte de 1933-1934, a de 1945-1946 não teve anteprojeto e contou com a participação dos representantes eleitos por partido para elaborar a carta desde seu início. A composição partidária da Assembleia foi bastante diversificada, contando com a presença de partidos com diferentes ideologias, incluindo a liberal e a comunista. O PSD, a UDN e o PTB destacaram-se com a maior representatividade, respectivamente, mas ainda contava com partidos menores como o Partido Comunista e o Democrata Cristão¹¹⁰.

Nos debates da Constituinte, encontram-se discursos sobre a preocupação de alguns parlamentares com a situação econômica do país, especialmente a inflação ocasionada pelo aumento do preço dos gêneros alimentícios, que julgavam ser decorrente da estagnação da produção agrícola nacional¹¹¹.

Dentre as disposições constitucionais sobre orçamento, merece destaque a seção inserida no capítulo sobre Poder Legislativo apenas para o orçamento, a seção VI, assim como ocorreu com a Constituição de 1934. As competências atribuídas ao Parlamento estavam a de votar e fiscalizar o orçamento (Art. 65, I e Art. 22,

¹⁰⁹ Paulo Bonavides e Paes de Andrade, em seu estudo sobre a história constitucional Brasileira, comenta que a Constituinte de 1946 nasceu a partir “de um movimento nacional de repúdio ao Estado Novo, refime de arbítrio que desde o golpe de Estado de 10 de novembro de 1937 paralisara a vida constitucional do País, sujeitando a Nação a uma ditadura pessoal de inspiração fascista e totalitária, inconciliável oito anos depois com a sorte da causa aliada na Segunda Grande Guerra Mundial” in BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e Terra, 1988, p. 349.

¹¹⁰ BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. **1946**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 9.

¹¹¹ Discurso de João Agrpino, na página 68 dos anais da República, disponíveis em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/12596> Acesso em 21 de março de 2018.

respectivamente). A elaboração do orçamento mais uma vez seria regulamentada, nos artigos 73 a 77, os quais especificam a vedação das caudas orçamentárias, o princípio da unidade dos orçamentos, sobre a possibilidade de autorização para abertura de crédito extraordinário bem como sobre a fiscalização do orçamento a cargo do Congresso Nacional com o auxílio dos Tribunais de Contas. Até então, não é de se deparar com maiores novidades em relação às cartas anteriores; no entanto, deve-se ressaltar a importância das atribuições do Poder Legislativo a cargo do orçamento considerando o cerceamento e limitações conferidos ao Poder Legislativo durante o Estado Novo.

A Constituição de 1946 mantém os princípios da unidade e da universalidade, ambos extraídos do *caput* do art. 73, cópia fidedigna do *caput* do art. 68 da Constituição de 1937 e do *caput* do art. 50 da Constituição de 1934.

Como inovação, verifica-se que a Constituição de 1946 previu expressamente a competência da União para legislar sobre “normas gerais de Direito Financeiro” (art. 5º, XV, b), o que seria um marco significativo para a produção de doutrina sobre Direito Financeiro. Sem dúvida, o fato de a Constituição de 1946 trazer em seu bojo a competência da União para legislar sobre normas de Direito Financeiro contribuiu para o crescimento da disciplina e, conseqüentemente, o aumento significativo de literatura jurídica sobre o assunto. Também contribuiu para as mudanças ocorridas nesse cenário os acontecimentos político e econômicos mundiais, especialmente no contexto do pós-segunda guerra mundial. As teorias econômicas de liberalismo e atuação limitada do Estado começam a ganhar fôlego no país e encontra adeptos nos mais diversos escalões do governo.

Neste cenário, os assuntos concernentes ao orçamento público e seu manejo na administração pública se destacam na doutrina jurídica desta época. Inúmeras obras comentando a Constituição de 1946 foram lançadas como foi o caso das obras de Pontes de Miranda (1960), Themístocles Brandão (1948), Carlos Maximiliano (1948), Eduardo Espínola (1952), dentre tantos outros. Aliomar Baleeiro foi um dos autores que se destacou na área fiscalista ao publicar o seu até hoje reconhecido “*Uma introdução à ciência das finanças*”, originalmente publicado em 1955.

Pontes de Miranda¹¹² tem em sua obra comentários às Constituições brasileiras, como aconteceu com a de 1946. No tomo 3 de sua obra, comenta sobre o

¹¹² MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1946**. 3ed. Rio de Janeiro: Borsol, 1960, p. 5.

orçamento como uma “conta da receita e da despesa da entidade política (Estado, Estado-membro, Município), feita em quadros e verbas para período futuro, de ordinário um ano”

Adepto da teoria do orçamento como lei formal, Pontes de Miranda afirmou que o orçamento é “lei que só orça não cria”¹¹³, contrariando posicionamento do TFR à época que afirmou tratar-se o orçamento de lei em sentido material e, por isso, ser possível a criação de tributos por meio dela¹¹⁴. Para Pontes de Miranda, o orçamento era ato político, “porque se liga à deliberação do Congresso Nacional e à sanção do Presidente da República, no tocante à seleção dos meios financeiros e das despesas”, jurídico, porque materializado em forma de lei, econômico-financeiro por seu conteúdo e administrativo, “porque por ele rege-se, financeiramente, a administração”^{115 116}.

Aliomar de Andrade Baleeiro, advogado baiano formado pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Bahia e que viria a ser nomeado Ministro do STF na ditadura militar, foi deputado eleito pelo seu estado natal em 1935, pelo PSD, e teve seu mandato suspenso com a implantação do Estado Novo e fechamento do Poder Legislativo. Manteve seu posicionamento contrário ao Estado Novo varguista. Em 1945, retorna à casa parlamentar federal pela UDN, e participou da Assembleia Constituinte de 1946, integrando a Comissão Constitucional¹¹⁷.

¹¹³ MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1946**. 3ed. Rio de Janeiro: Borsol, 1960, p. 5.

¹¹⁴ Afirmou Pontes de Miranda: “Não cabe trazerem-se par ao direito nacional hesitações de sistemas jurídicos, que não chegaram ao ponto de precisão a que chegada o direito constitucional Brasileiro [...] Se alguma lei pode estabelecer nexos entre certa despesa e certo imposto, ou taxa, é questão diferente, de cuja solução não depende ser lei só em sentido formal, ou não, o orçamento” (MIRANDA, Pontes de . **Comentários à Constituição de 1946**. Tomo III. Rio de Janeiro: Editor Borsol, 1960, p. 5).

¹¹⁵ MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1946**. 3ed. Rio de Janeiro: Borsol, 1960, p. 6.

¹¹⁶ Ainda em relação ao orçamento, Pontes de Miranda deixa claro que “o que o orçamento regula são as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, não entre a União e as pessoas de direito privado, ou público, que à jurisdição federal estão sujeitas. As instruções ao Poder Executivo, que, em verdade, exaurem o conteúdo do orçamento, não incluem a lei tributária, não lhe materializam o sentido” (MIRANDA, Pontes de . **Comentários à Constituição de 1946**. Tomo III. Rio de Janeiro: Editor Borsol, 1960, p. 6).

¹¹⁷ cf. em ABREU, Alzira Alves de (org.) **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC – FGV, 2010. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/aliomar_baleeiro Acesso em 18 de março de 2018.

Aliomar Baleeiro destacou-se mais ainda no cenário político Brasileiro pela sua proximidade com o governo Castelo Branco. Nomeado para integrar o Supremo Tribunal Federal, revelou-se a favor de liberdades públicas e contra o AI-5 do Presidente Costa e Silva. Ficou no STF até 1975, desligando-se da Corte por questões de saúde, passando a atuar com seus textos e artigos acadêmicos em prol do retorno do Estado de Direito.

Em sua obra “Introdução à ciência das finanças”, Aliomar Baleeiro¹¹⁸ mencionou o termo “orçamentos documentais”, os quais eram responsáveis pela expressão da vida financeira de um país, pois “contêm o cálculo das receitas e despesas autorizadas para o funcionamento dos serviços públicos ou para outros fins projetados pelos governos”¹¹⁹. Em sua obra, menciona sobre os aspectos fundamentais do orçamento: jurídico, político, econômico e técnico-financeiro.

a) o *jurídico*, isto é, a natureza do ato orçamentário à luz do direito e, especialmente, das instituições constitucionais do país, inclusive as consequências daí decorrentes para os direitos e obrigações dos agentes públicos e dos governados;

b) o *político*, pelo qual o orçamento revela com transparência, em proveito de que grupos sociais ou para soluções de aparelhagem de serviços públicos;

c) o *econômico*, através do qual se apreciarão, sobretudo, os efeitos recíprocos da política fiscal e da conjuntura econômica, assim como as possibilidades de utilizá-los o governo no intuito deliberado de modificar as tendências dessa conjuntura;

d) o *técnico*, finalmente, que envolve o estabelecimento das regras práticas para realização dos fins indicados nos itens anteriores e para classificação clara, metódica e racional de receitas e despesas, processos estatísticos para cálculo tão aproximado quanto possível e outros, apresentação gráfica e contábil do documento orçamentário, etc.¹²⁰.

Desta breve noção de orçamento, percebe-se algo diferente dos demais conceitos trazidos pela doutrina até então: o orçamento como um meio de alcançar finalidades do Estado. Por mais que esta seja uma noção que hoje se considere inerente ao conceito de orçamento – não apenas hoje, mas que possa ainda que despropositadamente ter orientado o gestor nos momentos de elaboração do orçamento – é preciso salientar que a doutrina e alguns julgados até então consideravam o orçamento uma conta, um papel com anotação de receitas e despesas. Passar a ser reconhecido como uma espécie de meio, de planejamento, para que se possa de fato implementar objetivos estatais; neste momento, tal concepção ser um elemento constitutivo de sua definição é algo que não pode ser desconsiderado.

No âmbito jurisdicional, novamente não se apresentam significativos julgados tendo por objeto a lei orçamentária. Em seu estudo sobre o controle de

¹¹⁸ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 2ed. 2v. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

¹¹⁹ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 2ed. 2v. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 680

¹²⁰ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 2ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 681

constitucionalidade de normas orçamentárias, Rocha¹²¹ menciona uma significativa decisão sob a égide da Carta de 1946, qual seja, a proferida em sede do Recurso Extraordinário N° 34.581, por meio do qual o STF afirma que

[o orçamento] é uma lei autorizativa. Pode-se dizer, pondo-se à margem a interessante e larga discussão sobre o assunto, que ela não é só lei formal, mas que ela estabelece aquilo que pode ou não pode fazer o Governo em sua gestão financeira. Assim, no plano administrativo, diante da autorização orçamentária, pode o Governo deixar de aplicar esta ou aquela verba, uma vez que assim o exijam os superiores interesses da administração¹²²

Outrossim, da análise da doutrina escrita por Ministros do STF comentando a Constituição de 1946, percebe-se a tendência de considerar o orçamento uma lei formal, não vinculante, autorizativa, que serviria para auxiliar o Poder Executivo a governar mediante o planejamento das despesas públicas¹²³.

Deste modo, o orçamento público segue sendo analisado como um instrumento contábil a favor da administração pública; os setores administrativos que foram criados durante o Estado Novo iniciaram os planos setorizados da administração e utilizam a peça orçamentária para pôr em prática o planejamento feito para os setores. E assim o orçamento público cada vez mais vem sendo assimilado juntamente com o planejamento das áreas setoriais da administração.

Desde o início dos anos 30 até o advento da Constituição de 1946, o Brasil vinha passando por momentos cruciais no seu desenvolvimento econômico. A reestruturação administrativa promovida por Vargas durante o Estado Novo sedimentou alicerce para que o denominado “desenvolvimentismo”¹²⁴ pudesse avançar

¹²¹ ROCHA, F. S. S. **Controle do orçamento público e o juízo de constitucionalidade: problemas na execução e na inexecução orçamentária**. 2017, 341f. Tese (Doutrado em Direito). Belém: UFPA, 2010, p. 175-177.

¹²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Especial n. 34581**, Relator: Min. Cândido Motta. Primeira Turma. Data do Julgamento: 04.12.1957. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=135030> Acesso em: 21 Mar 2018.

¹²³ Cf. Carlos Maximiliano, *op. cit.*; Eduardo Spínola, *Op. cit.*; e mais adiante, Aliomar Baleeiro, como Ministro do STF, mas desde antes, em suas obras já citadas, já delimita sua posição de lei do orçamento em sentido formal.

¹²⁴ De acordo com o verbete “desenvolvimentismo” do dicionário Centro de Pesquisa de História Contemporânea – CPDOC da Fundação Getúlio Vargas – FGV, foi o “nome dado à estratégia política de desenvolvimento adotada durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), que visava acelerar o processo de industrialização e superar a condição de subdesenvolvimento do país. O desenvolvimentismo como modelo econômico postulava que o crescimento dependia diretamente da quantidade dos investimentos e da produtividade marginal do capital; estes dois elementos estavam ligados ao investimento estrangeiro, que os fazia variar em função de sua própria importância. O desenvolvimentismo como ideologia de um desenvolvimento autônomo no âmbito do sistema capitalista proclamava por sua vez a riqueza e a grandeza nacional, a igualdade social, a ordem e a

no Brasil. Os debates realizados na Constituinte de 1945-1946 demonstram como a questão econômica estava no centro das discussões em todos os lugares do país.

Ao analisar a Constituição de 1946, Paulo Bonavides¹²⁵ a classificou como liberal; seu texto dava a ideia de “equipotência do Três Poderes”, buscava “devolver ao Legislativo e ao Judiciário a dignidade e as prerrogativas características de um regime efetivamente democrático”. Um projeto que o autor considera “vencedor”, mas que foi derrotado pela linha de pensamento que vigorou na década anterior e que não conseguiu ser superada mesmo com um texto de caráter liberal e moderno para a época.

Durante o período que de 1946 até 1964, ano em que se deu o golpe militar, o Brasil passou por 04 legislatura, tendo à frente de cada uma delas Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), Getúlio Vargas (1951-1954, cujo mandato foi completado pelo seu então vice, Café Filho – 1954-1955), Juscelino Kubitschek (1956-1961) e Jânio Quadros (1961 – cujo mandato foi complementado, até o golpe militar, pelo vice-presidente à época, João Goulart – 1961-1964). Este período foi marcado por intensas movimentações políticas e econômicas no país. Para Sônia Draibe (1985, p. 138), após uma intensa atividade industrializadora no Brasil, o período governamental de Dutra é marcado pela diminuição nas pretensões de aceleração do processo de industrialização bem como na capacidade de “iniciativa da burocracia econômica cuja atuação se fragmentou”.

Neste período, houve uma espécie de “enquadramento democrático da estrutura técnico-administrativa estatal, não operando uma ruptura no movimento de concentração e centralização desencadeado com a Revolução de 30 e acentuado sob o regime autoritário estadonovista”¹²⁶. Deste modo, “o período de 45-60 significou a paralisia da tendência centralizadora e a neutralização da ação intervencionista estatal

segurança”. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbetes-tematico/desenvolvimentismo> Acesso em 28 de março de 2018.

Também sobre o desenvolvimentismo no Brasil, tem-se o pensamento econômico retratado por Ricardo Bielschowsky, para o qual desenvolvimentismo seria “o pensamento econômico politicamente engajado nas ações práticas no período de 1930-1964 referentes à industrialização, em torno do qual passam a gravitar as maiores preocupações governamentais” (CABRAL, 2016, p. 237).

Para outras visões do desenvolvimentismo no Brasil conferir: DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985; BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes. (Série PNPE, 19). 1988.

¹²⁵ BONAVIDES, Paulo. ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e Terra, 1988, P. 409.

¹²⁶ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 138.

no domínio econômico, principalmente no que se refere às tarefas mais cruciais do avanço da industrialização¹²⁷.

A desarticulação do aparato burocrático-administrativo em vigor durante o Estado Novo foi feita pelo Governo Dutra com o intuito de substituir uma instância centralizadora por outra. A extinção de órgãos criados durante a ditadura varguista não alcançou os órgãos que cumpriam as funções centralizadoras de coordenação e planejamento, como ocorreu com o DASP¹²⁸. Outrossim, também neste período, percebe-se uma retomada do poder de guardião das regras do jogo econômico tal como na doutrina liberal e as conveniências das empresas privadas mais poderosas¹²⁹.

Sobre a organização da administração pública, é sob a égide da Constituição de 1946 que são percebidas as primeiras experiências de planejamento. O Plano SALTE (1948) do Governo Dutra buscou priorizar ações governamentais nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia, tudo coordenado pelo já então criado DASP¹³⁰. O plano não foi bem-sucedido, tendo sido abandonado em 1952.

Em seguida, no governo de Juscelino Kubitschek, foi implementado o Plano de Metas, que demandou capital estrangeiro para incrementar uma nova fase de industrialização. Ao que se propôs, o Plano de Metas pode ser considerado bem sucedido, apesar do enorme endividamento. Posteriormente, entre 1961 e 1964, o Brasil enfrentava uma grave crise econômica resultante dos elevados empréstimos tomados pelo governo anterior para custear o Plano de Metas.

Em janeiro de 1961, Jânio Quadros sucede a presidência logo após Juscelino Kubitschek e recebe de herança uma dívida externa elevada e inflação com índices estratosféricos. Ficou no governo até agosto de 1961, renunciou à presidência por alegar que não possuía governabilidade junto ao Congresso. Assim, João Goulart assume em 1961.

¹²⁷ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 138.

¹²⁸ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 139.

¹²⁹ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 84. Tais concepções do período Dutra são aparentemente divergentes, tendo a Sônia Draibe deixado clara sua posição contrária à de Octavio Ianni. No entanto, ao que nos parece, o período que foi da ruptura do governo Dutra com os ideais varguistas até o início da década de 50 foi um período de transição que nos evidencia características de ambos os modelos, com especial destaque ao processo de implementação das ideias liberais propagadas por Eugenio Gudín, como bem pontuado por Octavio Ianni em sua obra.

¹³⁰ Também neste sentido, conferir IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

Em 1963, cria-se o Plano Trienal, no Governo de João Goulart, a fim de retomar o crescimento do Brasil. O Plano Trienal “foi o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante, dentre todos formulados até então pelos diversos governos no Brasil”¹³¹. O seu diferencial consistia no fato de exprimir “a convergência das experiências práticas dos diversos governos brasileiros anteriores e dos debates técnicos, principalmente no âmbito da CEPAL”¹³².

A partir de então, uma série de medidas postas em prática com o intuito de efetivar o Plano Trienal e as reformas de base, culminou numa série de reações da população que não se alinhou aos planos traçados pelo Governo de João Goulart. Acusações de uma possível implantação de um governo comunista e de que os interesses da nação estariam em risco, em 31 de março de 1964 os militares vão às ruas e exigem a renúncia de João Goulart. Está consumado o que seria chamado de Golpe Militar de 1964 e inicia-se a derrocada da ordem constitucional inaugurada pela Constituição de 1946.

Em 1964, os militares formam uma junta provisória sob o comando do Ranieri Mazzili, então Presidente da Câmara dos Deputados. Já em 15 de abril de 1964, assume o General Humberto Castelo Branco e inicia seu governo sob a edição de atos institucionais, tendo sido o primeiro, ainda sob o governo de Ranieri Mazzili, editado em 09 de abril de autoria do jurista Francisco Campos, o mesmo que redigiu a Constituição de 1937.

2.3.5 – Constituição 1964/1967

Entre 1964 e 1967, o Brasil foi governado sob a égide da Constituição de 1946; no entanto, as disposições eram obedecidas apenas no papel, pois na realidade, os militares governavam sem respeito ou observância de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Havia um simulacro de legalidade; o regime militar amparava-se nas leis para transparecer legitimidade nas suas decisões, quando na

¹³¹ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 205.

¹³² IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 205. Ao que parece, as implementações propostas pelo Plano Trienal encontraram terreno fértil proporcionado pelo contexto político criado pela Carta de Punta Del Este, de agosto de 1961.

verdade as leis eram editadas e executadas pelo próprio executivo, com um legislativo amordaçado e refém de um governo autoritário¹³³.

Ainda com a reformulação administrativa iniciada na década anterior, sob influência da Comissão Mista Brasil – USA, é editada em 17 de março de 1964 a Lei que regulamentava as finanças públicas, a qual está em vigor até hoje. A lei é considerada norma geral de Direito Financeiro, e foi editada com a finalidade de cumprir o art. 5º, XV, “b” da Constituição de 1946¹³⁴.

Em 1967 foi editada a nova Constituição Brasileira. No que se refere às disposições financeiras, não houve alterações significativas se comparada à Constituição de 1946.

Após conturbado período demarcado por tensões entre grupos econômicos e políticos que temiam a perda do controle dos rumos do país, foi deflagrado em 1964 o que anos depois viria a ser chamado de Golpe Militar. O exército tomou as ruas das principais cidades do país em nome de uma suposta “restauração da paz e da ordem” e de uma suposta tentativa de “proteger o Brasil das garras do comunismo”. João Goulart, então presidente em meio a uma república parlamentarista instalada após a renúncia de Jânio Quadros em 1961, foi impedido de exercer a presidência e procurou refúgio em sua terra natal, Porto Alegre, de onde sairia do país definitivamente alguns meses depois.

De 1964 a 1967 o Brasil foi governado “provisoriamente” por um Presidente eleito indiretamente pelo Congresso Nacional para completar o mandato, o cearense Humberto Castelo Branco, conforme estabelecido pela Constituição – o que chega a

¹³³ Prova disto foi a denúncia feita pela “anticandidatura” de Ulisses Guimarães a Presidente da República, sabendo que não era possível derrotar o representante do governo. Mesmo assim, Ulysses candidatou-se para “denunciar a antieleição, imposta pela anticonstituição que homizia o AI-5, submete o Legislativo e o Judiciário ao Executivo, possibilita prisões desamparadas pelos *habeas corpus* e condenações sem defesa, profana a indevassabilidade dos lares e das empresas pela escuta clandestina, torna inaudíveis as vozes discordantes, porque ensurdece a nação pela censura à imprensa, ao rádio, à televisão, ao teatro e ao cinema” (GUIMARAES, Ulysses. **Navegar é preciso. Viver não é preciso.** Discurso proferido na Convenção do MDB – Movimento Democrático Brasileiro em 23/09/1973. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/blog/noticias/“navegar-e-preciso-viver-nao-e-preciso>. Acesso em 15 Mar 2018.

¹³⁴ Aliás, leis e atos normativos foi o que não faltou durante o período militar. A estrutura autoritária existente no país entre 1964 até o final da nos 70 ressaltou uma espécie de “legalidade autoritária”, tal como mencionado por Anthony Pereira (**Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina.** Trad. Patricia Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010). Carlos Fico (2004, p. 82 FICO, Carlos. **Além do golpe – versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar.** Rio de Janeiro: Record, 2004) atribui esse excesso de leis no período militar ao que denominou de “bacharelismo legiferante com larga tradição no Brasil”. Nas palavras de Cristiano Paixão (2011, p. 10), tratava-se de uma situação paradoxal, na qual “um regime de força que edita atos de exceção não necessita, a princípio, justificar suas razões”.

ser uma contradição a obediência a um documento que foi, dias antes, simplesmente sequer considerado. Durante este período, o governo foi regido sob a égide da Constituição de 1946 bem como por Atos Institucionais expedidos pelo Poder Executivo.

Em 1966, foi expedido o Decreto Nº 58.198, de 15 de abril de 1966 por meio do qual o então Presidente Castello Branco designou nomes para compor uma Comissão instituída para elaborar o anteprojeto de Constituição a ser encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação¹³⁵. A justificativa logo no início do documento era a de que a Constituição então em vigor já não atendia às exigências institucionais de governabilidade do país.

A bem da verdade, era parte da estratégia do golpe militar a derrocada da ordem jurídica em vigor para que emergisse uma outra que mais se adequasse às ideias do denominado “movimento revolucionário”, o que incluía instalar a doutrina da segurança nacional. Neste cenário, tornou-se propícia a execução da estratégia de planejamento econômico articulada desde a década de 50 pelos economistas seguidores da escola norte-americana.

Atente-se que o Brasil era peça chave na América Latina. O contexto de guerra-fria pelo qual o mundo passava fazia com que as potências principais desta disputa – o bloco soviético e os Estados Unidos, que representavam o comunismo x o capitalismo, analisassem o mapa geopolítico de forma estratégica, com vistas a conquistar reforços em prol de sua causa.

O avanço das ideias comunistas foi bem mais incisivo com a Revolução Cubana, que conseguiu, a duras penas e à custa de uma guerra civil, a instalação do regime socialista em terras latino-americanas. Este avanço fez os Estados Unidos agir de modo mais incisivo para preservar seus aliados e aumentar sua influência na parte latina da América. Assim, o investimento na formação de economistas e de outros profissionais que poderiam de certo modo influenciar nos rumos do país era uma estratégia americana no Brasil. O próprio embaixador americano confessou o financiamento com capital americano de diversos movimentos ocorridos no Brasil

¹³⁵ “Por decreto do Presidente Castello Branco, foram designados os juristas Levy Carneiro, Orozimbo Nonato, Themístocles Caval- Por decreto do Presidente Castello Branco, foram designados os juristas Levy Carneiro, Orozimbo Nonato, Themístocles Cavalcante e Seabra Fagundes para a composição de uma Comissão incumbida de rever as emendas constitucionais e os dispositivos de caráter permanente dos Atos Institucionais, a fim de inseri-los na Constituição de 1946, da qual deviam ser expungidas” *In BRASIL. Constituição do Brasil de 1967 - Anais*. Congresso Nacional, v. I, 1967, XXVIII.

contra ao então presidente João Goulart. O apoio aos militares, a guerra civil, tudo isto era um cenário propício para que o centro do poder, acéfalo, pudesse ser ocupado por aquele que poria em prática o plano alimentado pelos norte-americanos de desenvolvimento do capitalismo, sociedade de consumo de seus produtos, etc.

No documento que apresenta os anais da então denominada Constituinte de 1967, há uma longa defesa por parte de Pedro Aleixo do Ato Institucional N° 4, que convocou o Congresso¹³⁶. Enfrentou as críticas com argumentos que considerou de ordem pragmática, comparando-se com outros momentos constitucionais bem distintos ao que se passava, como era o caso da Constituinte de 1945-1946; invocou-se dispositivos da Constituição de 1946 para argumentar que o Poder Legislativo poderia alterar e emendar a Constituição desde que não alterasse a forma federativa de estado e o sistema republicano; fora isso, tudo era permitido, inclusive que o Congresso, eleito para uma determinada legislatura, fizesse as vezes de assembleia constituinte!¹³⁷.

Neste período, foram editados alguns atos importantes para a compreensão do contexto político da época, como o Ato Institucional N° 04 de 07 de dezembro de 1966, por meio do qual o Congresso Nacional foi convocado para se reunir extraordinariamente de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967 a fim de apreciar o projeto de constituição apresentado. Nas considerações de Pedro Aleixo, essa convocação do Congresso para discutir o projeto era, na verdade, uma convocação já para *votar* o projeto da Constituição.

O desejo era de “constitucionalizar”, institucionalizar os “ideais” do “Movimento Revolucionário de 1964”. Ou seja, o plano de se instalar uma nova Constituição era o de perpetrar os interesses que levaram à deflagração do golpe militar de 64; a ideia era permanecer no poder a qualquer custo, de modo “legítimo”.

O AI-1 já enunciava: “A revolução vitoriosa necessitava de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização”. Essa é uma constante no pensamento dos integrantes do movimento de 64 e é por isso que havia tanta preocupação com a edição de uma nova Constituição e com a manutenção do Congresso¹³⁸.

¹³⁶ A defesa elaborada por Pedro Aleixo pode ser lida no 1º volume dos Anais da Constituição de 1967, disponível em 4v. BRASIL. **Constituição do Brasil de 1967** - Anais. Congresso Nacional, v. I. Brasília, 1969.

¹³⁷ BRASIL. **Constituição do Brasil de 1967** - Anais. Congresso Nacional, v. I. Brasília, 1969, Idem, p. XXXI-XXXII.

¹³⁸ BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e Terra, 1988, p. 431.

O ato de convocação dos parlamentares no Ato Institucional Nº 4 de 1966 é um prenúncio do projeto que seria votado e da intenção do então “Presidente” em relação ao teor da denominada Constituição de 1967. Logo na introdução, quanto aos “considerandos”, tem-se a evidência de que a Constituição de 1946 era considerada imprestável para o momento que o Brasil vivia e que a “obra revolucionária” deveria ser continuada. A ideologia da segurança nacional estava presente na tentativa de institucionalizar o golpe.

O anteprojeto encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional, no que se refere ao orçamento, revela a preocupação em institucionalizar os comandos que já haviam sendo implementados na política econômica brasileira com a edição da Lei 4.320 de 17 de março de 1964 bem como pelos Atos Institucionais editados até então. Equilíbrio financeiro, universidade, legalidade, vedação de despesa a fundo específico eram alguns dos fundamentos das disposições referentes ao orçamento e o seu processo de elaboração e execução. Por equilíbrio financeiro, restou claro que a sua intenção era a de proibir o “financiamento da despesa pública mediante empréstimos ou emissões de papel-moeda não previamente orçados”¹³⁹.

Também foi inserido nas disposições constitucionais do anteprojeto uma tentativa de planejamento o que foi denominado de orçamento plurianual de investimentos, direcionado para a programação de obras e despesas que ultrapassassem um exercício financeiro de vigência regular do orçamento¹⁴⁰.

Nos anais das discussões do anteprojeto, é possível verificar algumas singelas discussões sobre temas importantes para o orçamento público, como foi o caso do percentual mínimo a ser investido em educação, questionado pelo parlamentar Carlos Werneck (PDC). O então deputado argumentou a falha do anteprojeto em omitir o percentual mínimo que os entes federados deveriam destinar à educação, incluindo a União¹⁴¹.

A análise dos dados referentes às disposições orçamentárias deste período exige um pouco mais de cautela. É preciso lembrar que a imprensa e a mídia, bem como a veiculação de qualquer material impreso era controlada pelo governo federal. Doutrinadores financeiristas que obtiveram destaque em suas obras, como Aliomar Baleeiro, atuou ao lado dos que estavam no poder – tendo sido, inclusive,

¹³⁹ BRASIL. **Constituição do Brasil de 1967 - Anais**. Congresso Nacional, v. I. Brasília, 1969, p. 608.

¹⁴⁰ BRASIL. **Constituição do Brasil de 1967 - Anais**. Congresso Nacional, v. I. Brasília, 1969, p. 606.

¹⁴¹ BRASIL. **Constituição do Brasil de 1967 - Anais**. Congresso Nacional, v. I. Brasília, 1969, p. 177.

nomeado pelo Presidente Castelo Branco para ocupar cadeira no Supremo Tribunal Federal – STF.

A Constituição de 1967 outorgada em 24 de janeiro de 1967 surge com disposições orçamentárias que aparentemente trariam “transparência” e equilíbrio às contas públicas. No entanto, como afirmou Roberto Campos na Constituinte de 1987, “uma lei que não pegou foi a Seção VI da Constituição de 1967, que trata do orçamento”¹⁴².

2.3.6 – Constituição de 1988

Em 1988, tem-se a promulgação de uma Constituição após 24 anos de regime militar, com cerceamento de inúmeros direitos e garantias por parte do Poder Público. Foi um período de grandes expectativas em torno da denominada “abertura democrática” que vinha sendo discutida desde o final da década de 70, já com a mobilização de setores da sociedade civil como a OAB, CNBB e a UNE.

O cenário do Brasil naquele momento era de autoritarismo e centralização do poder nas mãos do Presidente. O golpe militar de 1964 deu origem a um longo e tortuoso período de austeridade fiscal e uma política econômica voltada para a atração e promoção do capital estrangeiro no país. Houve uma mudança no padrão de acumulação de capital no Brasil e boa parte da renda interna passou a figurar como receita para financiamento das operações de mercado a cargo do Poder Público¹⁴³.

A situação era insustentável e já não havia espaço para um governo centralizado e autoritário, com uma economia em declínio e com elevados índices de desigualdade social. As pressões da sociedade civil por uma abertura democrática ocorriam desde a década de 70, mas eram combatidas com violência pelo regime militar. A “democracia relativizada” de Geisel¹⁴⁴ era marcada pela forte repressão aos

¹⁴² BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1988** (Suplemento). Edição de 18 Jun 1987. Brasília: Imprensa Nacional, 1987, p. 141.

¹⁴³ A respeito das informações, conferir: CALDEIRA, CALDEIRA, Jorge. História da Riqueza no Brasil. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017; MASSONETO, Luís Fernando. **O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. 2016. 145 f. Tese de Doutorado em Direito Econômico. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006; BERCOVICI, Gilberto. **Entre o Estado Total e o Estado Social**: atualidade do debate sobre direito, Estado e economia na República de Weimar. 2003, 172f. Tese de Livre-Docência em Direito Econômico e Financeiro. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

¹⁴⁴ SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, p. 468.

contrários ao regime: a economia era centralizada, forjada por uma administração descentralizada caótica e prestes a ruir.

Cristiano Paixão e Leonardo Barbosa¹⁴⁵ apontaram como fatores que impulsionaram a abertura democrática a Carta do Recife, em 1972¹⁴⁶, a anticandidatura de Ulysses Guimarães, em 1973¹⁴⁷, o movimento da OAB em prol da restauração do *habeas corpus* e a busca pela anistia aos presos políticos, bem como a fragilização do governo militar nos processos eleitorais de 1974-1976¹⁴⁸.

Neste cenário, em 1975 Geisel e Golbery do Couto e Silva ficaram convencidos de que a ditadura deveria fazer suas escolhas e definir o momento mais conveniente para sair de cena¹⁴⁹. Assim, em 1975, Geisel inicia um lento processo de abertura política controlada; em abril de 1977, durante o recesso do Congresso Nacional, editou uma reforma eleitoral com o propósito de assegurar o controle do Legislativo federal pelo Executivo e adiar as eleições diretas para governador em 05 anos, apenas em 1982. Esta reforma ficou conhecida como “Pacote de Abril”, um

¹⁴⁵ Cristiano Paixão; Leonardo A.A. Barbosa, *Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988*. In: Flávio Henrique Unes Pereira; Maria Tereza Fonseca Dias (org.), **Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin**, 1ª ed., Belo Horizonte, Editora Fórum, 2008, p. 122.

¹⁴⁶ A “Carta do Recife”, documento aprovado em reunião do Movimento Democrático Brasileiro – MDB, realizado na cidade do Recife – PE in Cristiano Paixão; Leonardo A.A. Barbosa, *Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988*. In: Flávio Henrique Unes Pereira; Maria Tereza Fonseca Dias (org.), **Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin**, 1ª ed., Belo Horizonte, Editora Fórum, 2008, p. 121.

¹⁴⁷ A anticandidatura foi uma tentativa do MDB, partido de oposição, de expor o regime militar. “O colégio eleitoral servia apenas para homologar a decisão dos militares” in SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, p. 468. O então deputado Ulysses Guimarães publicou discurso em 22.9.1973, no qual se lançou como “anticandidato” para “denunciar a antieleição, imposta pela anticonstituição que homizia o AI-5, submete o Legislativo e o Judiciário ao Executivo; possibilita prisões desamparadas pelo *habeas corpus* e condenações sem defesa, progana a indevassabilidade dos lares e das empresas pela escuta clandestina, torna inaudível as vozes discordantes, porque ensurdece a nação pela censura à imprensa, ao rádio, à televisao, ao teatro e ao cinema”.

¹⁴⁸ “Nas eleições de 74 – que representaram um grande golpe para o regime – o MDB conquistou 16 cadeiras das 22 em disputa para o Senado e fez 160 cadeiras na Câmara, algo em torno de 40% do total de deputados. O resultado eleitoral colocou em suspenso a distenção, pois obrigada o projeto de reforma política a passar pela oposição, coisa para a qual Geisel nunca se preparara. Nas eleições municipais de 1976, a ARENA ganhou com folga nas regiões economicamente menos desenvolvidas, mas o MDB obteve a maioria das Câmaras de Vereadores de Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Campinas e Santos. O que agravava a situação para os militares era o fato de a vitória emedebista ter sido conquistada mesmo após a imposição de pesadas restrições à propaganda eleitoral no rádio e na TV pela chamada Lei Falcão, editada quatro meses antes do pleito” in Cristiano Paixão; Leonardo A.A. Barbosa, *Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988*. In: Flávio Henrique Unes Pereira; Maria Tereza Fonseca Dias (org.), **Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin**, 1ª ed., Belo Horizonte, Editora Fórum, 2008, p. 122.

¹⁴⁹ SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, p. 467.

conjunto de medidas arbitrárias que alterava a composição do colégio eleitoral, escolhidos pelo Executivo, de modo a impor a predominância dos representantes da Arena no processo eleitoral ¹⁵⁰.

Houve reações ao Pacote de Abril com a ocupação do Congresso por políticos de oposição; já iam nos idos dos anos 70 e o governo militar era cada vez mais enfraquecido não apenas pelos movimentos políticos de oposição e resistência, mas também pelo declínio econômico e pelo elevado custo de vida causado pelos elevados índices de inflação.

Com a Carta aos Brasileiros, em 1977, assinada por Goffredo Telles Junior e vários acadêmicos brasileiros, clamou-se à sociedade a convocação da Assembleia Nacional Constituinte como único meio para recuperar as instituições democráticas tão duramente massacradas no governo militar.

Em 1981, o então presidente da OAB, Raymundo Faoro, lançou o texto “Assembleia Constituinte recuperada”, na qual criticou as práticas do regime militar e os meios escusos de “convocação” da Assembleia Constituinte.

Some-se a este cenário a atuação sindical¹⁵¹, os movimentos dos advogados organizados pela OAB, a mobilização da Igreja Católica com a Assembleia Geral da CNBB em 1977¹⁵², o movimento de reação do empresariado altamente prejudicado pelas medidas econômicas restritivas e que privilegiavam apenas uma pequena parte da classe, especialmente as multinacionais e as de grande poder aquisitivo¹⁵³. “Movimentos populares dos mais diversos segmentos levantaram a bandeira da anistia, com especial destaque à luta do Movimento Feminino pela Anistia (MFPA), comandado por Terezinha Zerbini”¹⁵⁴.

Ou seja, o cenário era realmente de pressão sobre o regime militar para ceder em seus avanços autoritários e convocar uma Assembleia Constituinte. A gota d’água

¹⁵⁰ SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, p. 468.

¹⁵¹ Em 1980 foi criado o partido dos Trabalhadores com o desenho de interferir de forma direta na política institucional.

¹⁵² Esta Assembleia teve como resultado a edição do manifesto “Exigências Cristãs de uma Ordem Política” que descrevia o regime como autoritário e que a lógica do Estado de exceção não poderia ser regra nem ilimitada. Outros eventos realizados pelo CNBB também tiveram esse mesmo cunho político de pressionar o regime militar a ceder em seu autoritarismo e convocar uma Assembleia Constituinte livre para decidir os rumos da democracia.

¹⁵³ A ditadura trabalhou em prol do capitalismo, e não dos capitalistas. Adiante, verificar-se-á que boa parte das pequenas e médias empresas fecharam suas portas por não suportarem a política inflacionária e tributária que os levou a pedir falência ou concordata.

¹⁵⁴ QUEIROZ, Lizziane Souza; ARAÚJO, Raquel Lima. A anistia militar à luz do argumento de injustiça de Robert Alexy: breves considerações sobre o conceito de direito e validade. **Direito e Liberdade**. V. 19, N. 1p. 159-189, 2017, p. 175.

foi o movimento “Diretas Já”, que ganhou destaque a partir do ano de 1983, quando em abril deste ano foi proposta uma emenda constitucional conhecida como Emenda Dante de Oliveira, que exigia a convocação de eleições diretas para presidente. O movimento tomou as ruas do país e promoveu um espírito de mudança e esperança na sociedade brasileira. Infelizmente, a emenda constitucional foi rejeitada, mas os ganhos dela decorrentes foram visivelmente percebidos.

Mesmo com a eleição indireta do Presidente Tancredo Neves e vice José Sarney, o primeiro ato do governo foi a convocação da Constituinte, promessa feita no próprio discurso da sessão do colégio eleitoral que o elegeu Presidente.

Como se sabe, o Presidente Tancredo Neves não chegou a assumir a presidência; assim, o vice Sarney, ao assumir a cadeira em 1985, convoca a Constituinte por meio da Emenda Constitucional 26 de 27.11.1985. Já nas eleições de 1986 seriam eleitos o Congresso Nacional que também fariam parte da Assembleia Constituinte Nacional. Em virtude da não convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva, alguns autores como Zaverucha¹⁵⁵ denominou de Congresso Constituinte.

Durante os preparativos das eleições, o Presidente José Sarney editou o Decreto 91.450 de 18.7.1985, por meio do qual convocou uma série de juristas e intelectuais para elaborar um anteprojeto sobre o qual a Assembleia Constituinte iria se debruçar. Assim, foi formada a “Comissão dos Notáveis”, que elaborou o projeto Afonso Arinos, em alusão ao então líder da Comissão. Entretanto, o resultado do anteprojeto não agradou ao Presidente José Sarney pelo seu forte conteúdo social e progressista, além da adoção do sistema parlamentarista, de modo que o relatório da comissão não foi encaminhado pelo Presidente à Assembleia Nacional Constituinte

¹⁵⁶.

Em 2.2.1987 foi convocada pela primeira vez a Assembleia Nacional Constituinte, sendo eleito presidente o deputado Ulysses Guimarães. Os trabalhos da Constituinte se deram entre fevereiro de 1987 até sua promulgação em outubro de 1988. Os trabalhos foram organizados em comissões temáticas considerando os temas a serem debatidos e estas, por sua vez, em subcomissões com especialização das temáticas.

¹⁵⁵ ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia 1999>2002**. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 53.

¹⁵⁶ SILVA, José Afonso. Prefácio. In LIMA, João Alberto de Oliveira. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2013, p. XXIII.

No caso do orçamento público, seu tratamento ficou a cargo da Comissão V – Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, e subcomissão V-B – Subcomissão de orçamento e Fiscalização Financeira. Algumas disposições relativas à competência e iniciativa ficaram espalhadas em alguns dispositivos constitucionais (Art. 24; Art. 48, II; Art. 68, III; Art. 74, I; Art. 84, XXIII; Art. 100, §1º); mas a estrutura orçamentária em si ficou reservada no capítulo II do Título VI.

Anteriormente, desde a primeira Constituição republicana no Brasil, o orçamento público foi inserido no rol das atribuições do Poder Legislativo, tendo suas disposições estabelecidas na seção destinada ao referido Poder.

As Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 continham dispositivos referentes ao orçamento público no rol das atribuições do Poder Legislativo. Além disso, estabeleceu algumas orientações para sua elaboração e ao seu conteúdo, como se constata no item 35, §1º da Constituição de 1891; na seção IV do capítulo II – Do Poder Legislativo e seu artigo 50 na Constituição de 1934; na seção VI do capítulo II – Do Poder Legislativo, artigos 73 ao 77 da Constituição de 1946; nas seções VI e VII do capítulo VI – Do Poder Legislativo, artigos 63 a 73 da Constituição de 1967.

Apenas em 1988 foi conferido ao orçamento, juntamente com as finanças públicas, tratamento individualizado no título VI – “Das Finanças Públicas”, o que fez com que alguns doutrinadores considerassem a existência de um verdadeiro sistema constitucional orçamentário¹⁵⁷.

Por sistema constitucional orçamentário compreende-se o conjunto de normas responsáveis por disciplinar o processo de elaboração, execução e fiscalização do orçamento público, tomando-o como um instrumento a favor da efetivação dos fundamentos e objetivos do sistema constitucional maior.

O Estado Democrático de Direito da Constituição de 1988 (art. 1º), por conseguinte, afirma-se sobretudo na via do orçamento, com o controle dos gastos públicos, o redirecionamento das despesas vinculadas às políticas sociais e certa regulação do social e do econômicos, configurando-se como *Estado Democrático Fiscal*¹⁵⁸.

O sistema constitucional de 1988 traz em seu bojo normas que perfeitamente se adequam ao conceito moderno de orçamento como instrumento de política

¹⁵⁷ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Financeiro e Tributário. Vol V.** Rio de Janeiro: Renovar, 2008; OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro.** 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015; TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

¹⁵⁸ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Financeiro e Tributário. Vol V.** Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 19.

governamental a favor da efetivação dos objetivos republicanos. O posicionamento das finanças públicas em título próprio – e consequentemente do orçamento público, está inserido no processo denominado constitucionalização das finanças públicas e sua inclusão em um subsistema constitucional ocorreu com a edição da Constituição de 1988¹⁵⁹. Diante de um cenário de transição democrática pelo qual passava o Brasil, houve o enquadramento das finanças públicas em título distinto do reservado ao Poder Legislativo, inaugurando o que se denominou de subsistema financeiro, assim como ocorreu com a ordem econômica, com a ordem social e com o meio ambiente.

Ao se analisar a nossa atual Carta Magna dentro do tema proposto, observa-se que ela apresentou especial destaque ao orçamento como instrumento de planejamento governamental. Assim, quando se fala de visão futurística do governo, fala-se de um planejamento estratégico que tem como meta a transformação de um Estado para que possa satisfazer as demandas da maioria da população e ou alavancar soluções. O objetivo é projetar a nação numa rota que leve a sociedade a estágios mais elevados de civilização¹⁶⁰.

Sem dúvida, a constitucionalização do orçamento em 1988 localizada em um título individualizado significa um avanço para as finanças públicas no Brasil. Agora denominado de sistema orçamentário, a Constituição “incorpora tendências da atualidade, aprofunda conceitos de administração contemporânea e introduz, pela primeira vez, a *concepção sistêmica* em matéria orçamentária, sem desrespeitar os princípios básicos tradicionalmente aceitos”¹⁶¹.

Pode-se inclusive afirmar que o tratamento constitucional conferido ao orçamento na Constituição de 1988 permitiu que sua concepção fosse assimilada como um instrumento não meramente contábil, mas um instrumento de planejamento econômico voltado à efetivação dos objetivos constitucionais.

De modo sistematizado, podemos afirmar que a Constituição contemplou, inicialmente, o princípio da unidade com a unificação dos orçamentos em uma peça só (Art. 165). Como veremos mais adiante, durante o regime militar, em que pese a

¹⁵⁹ A Constituição de 1988 sofreu inúmeras influências das Constituições francesa e alemã. Especificamente em relação às finanças públicas, a Constituinte tomou como parâmetro a Lei Fundamental de Bohn. No Brasil, a discussão sobre a teoria de uma denominada “Constituição Orçamentária” é defendida por Ricardo Lobo Torres (**Tratado de Direito Constitucional, Tributário e Financeiro. Vol V.** Rio de Janeiro: Renovar, 2008). Na Argentina, Horácio Corti (**Derecho Constitucional Presupuestario.** 2ª ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011) defende a autonomia do direito orçamentário e analisa a importância de conferir tratamento individualizado para as disposições orçamentárias em uma Constituição.

¹⁶⁰ MATOS, Carlos Roberto Neri.; SOARES, José Evangelista. Orçamento Público: entendendo sua evolução no Brasil. **Anais da Conferência Internacional de Estratégia em Gestão, Educação e Sistemas de Informação – CIEGESI.** Vol.1, n.1144-172, 2012, p. 147.

¹⁶¹ SABBAG, César de Moraes. **Orçamento e Desenvolvimento.** Campinas: Millenium, 2007, p. 17.

previsão deste princípio na Constituição de 1967, havia orçamentos paralelos ao fiscal que não eram submetidos ao crivo do Poder Legislativo, como foi o caso do orçamento monetário e orçamento das empresas estatais. Neste sentido, a previsão de três leis orçamentárias não quer dizer que há três orçamentos, mas que elas juntas constituem um só orçamento, que materializam as escolhas políticas do Estado em um plano de receitas e despesas. Cada uma tem sua função no sistema orçamentário: a LDO será a responsável por estabelecer as diretrizes de elaboração da Lei Orçamentária Anual. As duas serão submetidas anualmente ao Congresso Nacional para aprovação, que poderão ser emendadas nos termos previstos no art. 166. Já o Plano Plurianual será um orçamento de alcance para diferentes exercícios financeiros, submetido ao Congresso a cada 04 anos, que deverá ser elaborado em consonância com os planos econômicos.

A previsão deste sistema orçamentário em três leis distintas transparece a maior participação do Poder Legislativo no processo de elaboração orçamentária, bem como que tal processo se dê em conjunto entre Executivo e Legislativo no que se refere aos planos econômicos. É possível inferir que o orçamento passa a ter uma outra função no sistema constitucional que é a de instrumento de planejamento

Houve a previsão de complementação das disposições constitucionais orçamentárias por meio de Leis complementares. Como se sabe, tão logo promulgada a Constituição, a Lei 4.320/64 foi considerada Lei Complementar para fins orçamentários, a fim de cumprir o requisito previsto no Art. 163. Anos depois, em 2000, foi editada a Lei Complementar 101 que auxiliou na tarefa de complementar o referido artigo; as duas leis – 4.320/64 e 101/2000 – continuaram a vigorar cada uma em seu âmbito de atuação.

Foram constitucionalizados princípios orçamentários que orientam e informam o modo como os orçamentos públicos devem ser elaborados. Como já mencionado, tem-se o princípio da unidade (art. 165), da universalidade (art. 165, §5º), da programação orçamentária (art. 165, §4º c/c art. 48, II), do equilíbrio orçamentário (art. 165 a 169), da legalidade orçamentária (art. 166 c/c 167, I, III, V, VI e IX), da anualidade orçamentária (art. 165, II e §5º e art. 166), e o da plurianualidade das despesas de investimento (art. 165, §9º).

Esse tratamento conferido ao orçamento trouxe destaque também às demais matérias de ordem financeira, traduzindo o princípio republicano de controle dos gastos públicos. A maior participação do Poder Legislativo no processo de

orçamentação também mereceu destaque, ficando a cargo do Congresso Nacional a competência para analisar e aprovar o orçamento público encaminhado pelo Poder Executivo (Art. 166), podendo ser emendados nos casos de compatibilidade com o PPA e a LDO, quando houver a indicação dos recursos necessários à implementação da despesa e quando se tratar de erros formais (Art. 165, § 3º).

3. PLANEJAMENTO ECONÔMICO E ORÇAMENTO PÚBLICO COMO FACES DE UMA MESMA MOEDA

O orçamento público e o planejamento econômico são duas faces de uma mesma moeda. A história política brasileira, se analisada sob o viés do orçamento público, terá em seu enredo a intervenção do Estado na economia em distintos momentos, a depender da conjuntura pela qual esteja passando; por outro lado, se analisada sob o viés do planejamento econômico, revelará o orçamento com papel de destaque para as transformações intentadas pelo Estado.

O orçamento público é tratado como um instrumento a favor do planejamento estatal; por meio da materialização de uma lei é possível pôr em prática as escolhas governamentais para determinado setor. Mas o planejamento como ferramenta de gestão é algo recente no Brasil. Os pressupostos liberais que permearam a condução governamental do País no final do século XIX e início do século XX sombreou o papel ativo do Estado na economia, tendo sua ação resumida a setores considerados pelos liberais alheios à iniciativa privada. Curioso que esta atuação limitada do Estado tem como alicerce o orçamento público, que funciona como meio de controle de gastos do governo¹⁶². Essa era a visão tradicional atribuída ao Direito Financeiro, como um instrumento de proteção dos mercados ante ao poder de intervenção do Estado. A importância era a de proteção dos mercados e dos cidadãos conta a ação indevida do Estado e o Direito Financeiro ordenava o comportamento estatal ante a iniciativa privada¹⁶³.

Essa visão acaba por subjugar o papel do orçamento nas sociedades modernas como um importante elemento normativo de interligação entre os ambientes político, econômico e jurídico. A coexistência destes sistemas só é possível graças a mecanismos de acoplamento de suas estruturas, como o orçamento público. O Direito

¹⁶² TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Tributário e Financeiro** Vol V. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 18.

¹⁶³ Luís Massoneto, em tese de doutoramento sobre o papel do Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo expõe a visão majoritária da doutrina quanto ao papel do Direito Financeiro resumido a “um subproduto do Direito Administrativo” e “orientado exclusivamente pelo formalismo conceitualista da ciência do Direito” (p. 10-11). Já sob a análise da materialidade histórica da organização financeira do Estado, o papel do Direito Financeiro seria o de “articular as funções materiais do Estado e a relação entre o poder do Estado e a sociedade em torno do fenômeno financeiro” (p. 11), tese essa sustentada nas teorias de Laband, Jellinek, Otto Mayer, Jèze e Vittorio Orlando. MASSONETO, Luís Fernando. **O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. 2016. 145 f. Tese de Doutorado em Direito Econômico. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

Financeiro possui o papel de “instrumento de ajuste da ordem nacional aos padrões regulatórios da acumulação em escala mundial (...) não podendo ser compreendido sem levar em consideração a economia política do sistema mundial e os desdobramentos da acumulação sistêmica de capital¹⁶⁴”. Nessa ordenação da atuação estatal na economia e na interligação entre os diferentes subsistemas, o orçamento devidamente regulamentado pelo Direito Financeiro, atua na implementação das políticas macroeconômicas¹⁶⁵. Essa atuação é possível graças ao planejamento. Daí porque o orçamento e planejamento são faces de uma mesma moeda, a da implementação das políticas governamentais.

Assim, a história e o perfil do orçamento tem a ver com a história da intervenção ou não do Estado no domínio econômico.

3.1 – Pensamento Econômico no Brasil do Século XX

A análise do papel do orçamento público no Estado brasileiro perpassa dos usos que se fazem desse instrumento. Como visto no segundo capítulo, há diversos aspectos de análise do orçamento e certamente o aspecto econômico se destaca em meio a história de um país que atravessou (e atravessa) períodos de intensa instabilidade econômica. Ao longo de sua história, o Brasil passou por diversas fases econômicas com características marcantes; compreendê-las é fundamental para o entendimento dos comportamentos estatais em determinado momento histórico.

Uma destas fases foi o desenvolvimentismo, movimento que se destacou como “ideologia que informa o projeto político predominante na referida época (1930-1964), centrado na transformação da sociedade brasileira mediante a industrialização

¹⁶⁴ Em sua tese, Luís Massoneto defende que o Direito Financeiro, a depender do regime econômico no qual esteja inserido, possui papel primordial na estruturação do domínio econômico. Dentre tais funções tem-se a regulação de alguns bens públicos imprescindíveis à acumulação doméstica de capital, dentre os quais se destacam a disciplina da moeda nacional, a fixação do espaço da livre-iniciativa na economia nacional e o financiamento pública da economia além da coordenação de políticas macroeconômicas estatais vinculadas ao orçamento público e ao crédito público. MASSONETO, Luís Fernando. **O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. 2016. 145 f. Tese de Doutorado em Direito Econômico. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006, p. 12.

¹⁶⁵ MASSONETO, Luís Fernando. **O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. 2016. 145 f. Tese de Doutorado em Direito Econômico. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006, p. 9.

conduzida pelo Estado por meio do planejamento econômico”¹⁶⁶. Assim, a análise da economia brasileira no período que antecedeu a edição da Lei 4.320 exige a compreensão do desenvolvimentismo ocorrido no Brasil na primeira metade do século XX. “Usualmente o termo ‘desenvolvimentismo’ remete de imediato às teorias cepalinas e, como fenômeno histórico, em geral é associado no Brasil aos governos a partir da década de 1950, como de Vargas e JK”¹⁶⁷. Mesmo após 1964, com o advento do governo militar no Brasil, as ideias desenvolvimentistas continuaram predominando no cenário nacional.

O desenvolvimentismo no Brasil pode ser considerado enquanto corrente econômica condutora dos rumos nacionais a partir do momento em que passou a se bastar por si só; de meio para se alcançar algo, passou a ser o objetivo em si das ações econômicas conscientes de Estado; “torna-se um fim em si mesmo, porquanto advoga para si a prerrogativa de ser condição para desideratos maiores, como bem-estar social, ou valores simbólicos de vulto, como soberania nacional”¹⁶⁸.

Para Bercovici¹⁶⁹, dentre as diversas teorias que influenciaram a política brasileira do desenvolvimento destaca-se a teoria do subdesenvolvimento da CEPAL, tendo como um de seus principais representantes o economista brasileiro Celso Furtado. As teses da CEPAL obteve grande receptividade entre os defensores da intervenção do Estado. “Com o desenvolvimentismo, o Estado evolui de mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, promovendo a industrialização”¹⁷⁰, além de o Estado absorver o pensamento social reformador.

A CEPAL foi um importante momento da histórica política e econômica do país. Segundo seus relatórios, “a política do desenvolvimento deve ser fundamentada em uma interpretação autêntica da realidade latino-americana, não podendo limitar-se

¹⁶⁶ CABRAL, Mário André Machado. **Estado, concorrência e economia: convergência entre antitruste e pensamento econômico Brasileiro**. 2016, 292 f. Tese de Doutorado em Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016, p. 206.

¹⁶⁷ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. 5ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p.1.

¹⁶⁸ FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política** – Departamento de Economia da PUCSP, v. 15, n. 26, p. 225–256, 2004, p. 3.

¹⁶⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 47.

¹⁷⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 28.

a copiar modelos externos”¹⁷¹. Baseada em uma economia estruturalista, a CEPAL trouxe uma concepção de sistema centro-periferia, interligada estruturação da ideia de “deterioração dos termos de troca”¹⁷², noção sob a qual se estrutura a explicação do grande abismo que há entre os países que integram o centro e os da periferia¹⁷³. Para reverter tal situação, a CEPAL acreditava na industrialização, com dedicação ao mercado interno, abandonando a ideia de que somente por meio do incremento das exportações o país poderia se desenvolver. Para a CEPAL, somente por meio de uma ação planejadora e forte por parte do Estado, de longo prazo, seria possível ultrapassar a barreira que impedia o desenvolvimento de um país. A intervenção preconizada pelo desenvolvimentismo representa a “expressão da modernidade e traz consigo a utopia de construção de uma sociedade melhor para o futuro”¹⁷⁴.

A exposição das ideias que possivelmente influenciaram o pensamento econômico brasileiro será feita a partir de dois autores: Ricardo Bielchowsky¹⁷⁵ e Pedro Fonseca¹⁷⁶, além das análises já realizadas por outros estudiosos. O primeiro, por analisar a economia brasileira sob o viés do desenvolvimentismo, considerada a grande expressão da economia durante o século XX no Brasil; o segundo por analisar as correntes consideradas percussoras desse desenvolvimentismo.

Ricardo Bielshowsky¹⁷⁷, valendo-se de duas das três categorias schumpeterianas¹⁷⁸ de análise de temas econômicos sob o viés histórico, analisa o

¹⁷¹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 48.

¹⁷² BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 49.

¹⁷³ “Ligada ao conceito de centro-periferia está a formulação da ideia da deterioração dos termos de troca. Esta deterioração é uma tendência de longo prazo, inerente ao intercâmbio entre os produtos primários mais baratos da periferia com os produtos industrializados mais caros do centro. Com a deterioração dos termos de troca, a periferia perde parte dos frutos de seu próprio progresso técnico, transferindo-os parcialmente para o centro. O impacto negativo da deterioração dos termos de troca no desenvolvimento da periferia revela-se nas flutuações cíclicas da economia mundial: nas fases de expansão, os preços dos produtos primários sobem mais, mas também caem mais nas fases de declínio, perdendo mais na contração do que haviam ganho na expansão. O resultado concreto é a diferenciação dos níveis de renda e de vida entre o centro e a periferia”. (BERCOVICI, G. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 49).

¹⁷⁴ FONSECA, P. C. D. O projeto desenvolvimentista no Brasil: histórico e desafios da atualidade. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 11, n. 19, p. 117–128, 2016, p. 10.

¹⁷⁵ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

¹⁷⁶ FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP**, v. 15, n. 26, p. 225–256, 2004.

¹⁷⁷ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

¹⁷⁸ “Schumpeter, num dos capítulos introdutórios à sua monumental *História da análise econômica*, faz distinção entre seu objeto de estudo (*history of economic analysis*) e dois outros objetos, a saber: (a)

pensamento econômico no Brasil sob a perspectiva do desenvolvimentismo. Assim, sob o viés da história dos sistemas de economia política e a histórica do pensamento econômico, Ricardo Bielschowsky¹⁷⁹ realiza a análise do pensamento econômico no Brasil no período entre 1930 a 1964, o que para os fins desse estudo é válido tendo em conta que o pensamento econômico do período imediatamente posterior à 1964 restou influenciado de maneira significativa pelos acontecimentos e movimentos econômicos ocorridos neste período. A análise do contexto da criação da Lei 4.320 em 1964, por exemplo, sofre a influência direta destes movimentos.

Quanto às correntes consideradas precursoras do desenvolvimentismo, Pedro Fonseca¹⁸⁰ indica: a) os nacionalistas; b) os defensores da indústria; c) os papelistas; d) os positivistas. Estas correntes, segundo Pedro Fonseca¹⁸¹, “acompanhando-se historicamente a gênese dessas ideias no Brasil, detecta-se sua existência (do desenvolvimentismo), embora de forma fragmentária, desde a época do Império – e algumas, como as nacionalistas, remontam ao período colonial”.

3.2 - O planejamento público no Brasil e o desenvolvimentismo como precursores da constituição financeira de 1988

Tradicionalmente, o planejamento foi associado à “expressão gráfica de uma realidade física”¹⁸². Até o início do século XX, a ideia de planejamento econômico não fazia sentido para o setor público pois grande parte das nações ocidentais adotara o regime liberal que tinha por pressuposto a não intervenção do Estado na economia. Apenas em 1921 tem-se a primeira experiência de planejamento econômico, a qual pode ser atribuída à Rússia Soviética, quando em 1921, foi criada a GOSPLAN, organismo responsável pela realização de planejamento nacional e, portanto, a sua

‘história dos sistemas da economia política’ (*history of systems of poticial economy*) (...); (b) história do pensamento econômico (*history of economic thoughts*)” (BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012, p. 6).

¹⁷⁹ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

¹⁸⁰ FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP**, v. 15, n. 26, p. 225–256, 2004, p. 2-3.

¹⁸¹ FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP**, v. 15, n. 26, p. 225–256, 2004, p. 2.

¹⁸² GRAU, Eros. **Planejamento e regra jurídica**. São Paulo: Editora RT, 1978, p. 9.

noção é rapidamente associada à ideologia socialista¹⁸³. Desde então, em especial a partir da crise econômica iniciada no final da década de 20, a exigência de uma atuação estatal constante no processo socioeconômico, “encaminha o emprego de técnicas de planejamento pelos países do Ocidente, seja para fins de intervencionismo racionalmente postulados, seja para o efeito de racionalizar a execução de obras públicas”¹⁸⁴. Até o fim da Segunda Guerra Mundial, verificou-se intensificação na utilização de planos e técnicas de planejamento para alcançar os fins de desenvolvimento socioeconômico. “O planejamento, desde então, é entendido como imperiosa exigência do processo de desenvolvimento econômico e sua noção de desprende de qualquer ideologia ou pressuposto político”¹⁸⁵.

Em um sentido amplo, planejamento pode ser considerado um “processo de ajustamento de condutas”¹⁸⁶ dos sujeitos que estão envolvidos em determinada atividade¹⁸⁷, de forma a estabelecer os meios necessários a se alcançar um fim comum entre os interesses existentes; já em sentido estrito, que realmente o interessaria, seria o conjunto de “intenções programáticas” emanadas de autoridade política vigente à época, que fossem voltadas às ações futuras.

No Brasil, a ideia de planejamento foi sendo difundida no âmbito das ciências sociais em diversas áreas. Dentre tantos conceitos formulados, destaca-se o de José Afonso da Silva¹⁸⁸, segundo o qual o planejamento, em seus aspectos gerais, é um “processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”. Já Eros Grau¹⁸⁹ leciona que para a conceituação do termo planejamento, é necessário levar em consideração a situação econômica, social e política na qual a atividade se desenvolve¹⁹⁰, além de ressaltar a relação

¹⁸³ GRAU, Eros. **Planejamento e regra jurídica**. São Paulo: Editora RT, 1978, p. 11.

¹⁸⁴ GRAU, Eros. **Planejamento e regra jurídica**. São Paulo: Editora RT, 1978, p. 11.

¹⁸⁵ GRAU, Eros. **Planejamento e regra jurídica**. São Paulo: Editora RT, 1978, p. 12.

¹⁸⁶ MONCADA, Luís Cabral. **A problemática jurídica do planejamento econômico**. Coimbra: Editora Coimbra, 1985, p. 8.

¹⁸⁷ No caso de Moncada, o seu conceito de planejamento está inserido em meio à atividades econômicas que seriam desenvolvidas e/ou regulamentadas pelo Estado.

¹⁸⁸ SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 722

¹⁸⁹ GRAU, Eros. **Planejamento e regra jurídica**. São Paulo: Editora RT, 1978, p. 3.

¹⁹⁰ Ao entendimento de Grau, pode-se acrescentar ainda o aspecto ambiental, vez que a qualidade de vida da sociedade diz respeito diretamente não só aos aspectos econômicos, sociais e políticos, mas também as situações na qual ela vive, tal como a qualidade do ar, as condições de higiene, a arborização das ruas, que de uma certa forma acaba por imiscuir-se nas realidades política, econômica e social. O que importa esclarecer é que se em dado momento as condições acima citadas – com exceção da ambiental – fez-se imprescindível para a conceituação da real definição do termo planejamento, em virtude das condições contemporâneas da sociedade, com todas as mazelas advindas da não inserção da proteção ao meio ambiente apenas revela o qual importante é a consideração do

necessária entre a organização das metas para a consecução de um fim maior, ou seja, a própria noção que se tem de planejamento.

Da experiência das grandes nações, tais como Alemanha, Estados Unidos e França, é que nasce a ideia de que todo e qualquer programa voltado à ação política, econômica ou social deve, necessariamente, ser precedido de um planejamento¹⁹¹. Assim, planejamento econômico seria uma forma de o Estado atuar, cuja caracterização se daria pela “previsão dos comportamentos econômicos e sociais futuros”, além de formular os objetivos e definir os meios de atuação que melhor se conformariam as necessidades e condições de mercado¹⁹².

Ou seja, o planejamento é o conjunto de metas pré-programadas com o intuito de alcançar um determinado objetivo; dependendo deste, o planejamento poderá inclinar-se de diversas formas, valer-se dos mais variados instrumentos, contanto que o objetivo maior seja alcançado. Tal como concebido no atual contexto político-jurídico-econômico, o planejamento é, na verdade, a organização centrada para um fim maior; a necessidade em se alcançar determinados resultados faz com que, antes de executar, seja necessário planejar. A necessidade de organização voltada para a consecução de objetivos auxilia e facilita a concentração de esforços em prol de um só objetivo, o que facilita o alcance das metas pretendidas. Planejar implica a “utilização de instrumentos de política econômica, visando a atingir vários objetivos concertados e passíveis de serem definidos com alguma precisão”¹⁹³.

Na estrutura governamental brasileira, o planejamento é um conjunto de conceitos, estruturas e procedimentos, os quais buscam implementar as decisões governamentais voltadas para o desenvolvimento econômico e social do país¹⁹⁴; a partir dos objetivos que o governo pretende alcançar, traça o planejamento a fim de alcançar e efetivar suas metas.

estudo da preservação do meio para a definição de todo e qualquer planejamento, especialmente o urbano.

¹⁹¹ GRAU, Eros. **Planejamento e regra jurídica**. São Paulo: Editora RT, 1978, p. 12.

¹⁹² GRAU, Eros. **Planejamento e regra jurídica**. São Paulo: Editora RT, 1978, p. 65.

¹⁹³ GUIMARÃES, C.; VIANNA, M. L. W. Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico. In: LIMA JR., O. B.; SÉRGIO, A. As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987, p. 18.

¹⁹⁴ BRASIL. O processo de planejamento in **Plano de Gestão do PPA 2004-2007**, disponível em http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/Modelo_Gestao.pdf Acesso em: 23 Mar 2018.

Para Bercovici¹⁹⁵ “o plano é a expressão da política geral do Estado [...], é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações”. E acrescenta que “pode ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada”.

O planejamento no Brasil tem histórico relativamente recente. Em levantamento sobre o planejamento no período republicano, Guimarães Filho¹⁹⁶ verificou que desde (ou a partir) a década de 30 os dirigentes passaram a se preocupar com o desenvolvimento econômico do Brasil e, por conseguinte, passaram a tratar de metas e estratégias de atuação política voltadas para determinado objetivo. Como já mencionado, a falência dos pressupostos liberais, as crises econômicas desencadeada no final da década de 20 e início da década de 30 reivindicou papel mais ativo por parte do Estado na economia e, conseqüentemente, o planejamento era uma das ferramentas que auxiliara essa intervenção voltada para fins específicos, que à época estava voltado para o denominado Estado de Bem-Estar Social.

O Estado de Bem-Estar Social surge especialmente na Europa após a Primeira Guerra Mundial com as crises econômicas e sociais dela decorrentes. O mercado já não conseguia agir por conta própria. Sobre o tema, Ricardo Lobo Torres:

Influenciado pelas ideias de Keynes, o Estado de Bem-estar Social procura aumentar os impostos e as fontes de receita, ao mesmo tempo em que amplia as prestações públicas, principalmente no campo dos incentivos fiscais dos subsídios, da previdência social e da seguridade¹⁹⁷.

O planejamento econômico no Brasil da década de 30 intensifica-se com o governo de Getúlio Vargas e, a partir de então, passa a fazer parte da história da formação do Brasil enquanto nação. Especialmente na Era Vargas e no período da ditadura militar, os planos econômicos foram responsáveis por toda a engrenagem política de transformações ocorridas na sociedade. Como o fundamento do presente trabalho é o da necessária vinculação do orçamento ao planejamento para fins de financiamento e persecução dos objetivos sociais da Constituição, iremos expor, ainda que sucintamente, os planos econômicos nacionais entre o período de 1930 até 1985,

¹⁹⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Entre o Estado Total e o Estado Social:** atualidade do debate sobre direito, Estado e economia na República de Weimar. 2003, 172f. Tese de Livre-Docência em Direito Econômico e Financeiro. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003, p. 306.

¹⁹⁶ GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. **Revista de Informação Legislativa.** Ano 36, n. 143, p. 147-170. Brasília: 1999.

¹⁹⁷ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário:** o orçamento na Constituição. 3. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 12-13.

dividido em dois momentos distintos, considerando principalmente a atuação do Estado na economia: a) o desenvolvimentismo e o processo de substituição de importações; b) o planejamento econômico no período militar.

a) O desenvolvimentismo no Brasil e o processo de substituição de importações

A trajetória do planejamento no Brasil confunde-se com o desenvolvimentismo, movimento da economia ocorrido nos idos dos anos 30 o largamente difundido por Getúlio Vargas ao longo de sua trajetória política. Visto como uma ideologia de transformação da sociedade brasileira, o desenvolvimentismo foi um movimento de atuação planejada do Estado na economia por entender que a iniciativa privada já não era suficiente para atender aos anseios de desenvolvimento intentados pelos governos.

A crise de 1930 criou as condições, no plano econômico e político, para a emergência de aparelhos regulatórios específicos de sustentação dos setores agroexportadores, assim como de outros setores econômicos também afetados pela *debacle* econômica de 1929; mas a par desses aparelhos organizados nas estruturas centrais do Estado, e das *políticas nacionais* que passaram a gestar, foram criadas novas entidades, na esfera da administração direta ou indireta, associadas *aos projetos de avanço da acumulação capitalista industrial*¹⁹⁸.

Após a Primeira Guerra Mundial, o paradigma liberal de sociedade moderna com atuação restrita do Estado, deixando à iniciativa privada a ação na economia, é questionado por não dar conta das inúmeras transformações acarretadas no primeiro baque da economia mundial, que foi a quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929. O período denominado de “a grande depressão” ressaltou para o mundo a insuficiência da regulação do mercado na condução da economia.

No Brasil, as consequências desta depressão foram sentidas de modo forte principalmente pelo modelo de economia agroexportador. À época, o café ocupava 70% da balança comercial de exportação do Brasil; a crise econômica deste setor causou um grande impacto na economia nacional a ponto de adotar uma política intervencionista drástica e inédita até então, que foi a aquisição por parte do governo do excedente da produção. A relação da economia com o mercado interno também já

¹⁹⁸ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 83.

não era a mesma; com os mercados globais limitados pela guerra e pela depressão, as importações diminuíram drasticamente o que deu espaço para a intensificação do processo de industrialização como um processo de substituição de importações.

Na década de 30, as mudanças na sociedade e na política também repercutiram nas transformações na economia nacional. A crise da República Velha, a Revolta dos Tenentes e a Revolução de 1930 impôs novos rumos na condução da política econômica no Brasil. A postura conservadora observada neste período retratou-se na economia que primava pela estabilidade monetária, pelo equilíbrio orçamentário, pela manutenção da receita de exportações e pelos controles cambiais¹⁹⁹. A ascensão de Getúlio Vargas no poder dominou a cena em boa parte da primeira metade do século XX.

Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas possuía em sua atuação política influências diversas que podem ser aferidas na análise de sua trajetória. Para Fonseca²⁰⁰, Vargas foi responsável, já em seu governo estadual em 1928, pela expressão real de desenvolvimentismo de forma mais acabada, e nessa expressão, pode-se constatar outras correntes que influenciaram diretamente na formação do que se denomina de desenvolvimentismo: nacionalismo, autoritarismo, positivismo e industrialismo²⁰¹.

Com a ascensão de Vargas ao poder federal, suas ideias de desenvolvimento fortemente influenciadas pelo positivismo castilhistas foram sendo incorporadas no âmbito federal. É no Estado Novo de 1930 que se inicia a construção de um Estado capitalista de caráter nacional-desenvolvimentista, planejador e intervencionista²⁰². Nesse período, a cultura do planejamento governamental é difundida tendo por base uma escarça industrialização, início de intervenção estatal na economia, o início do que viria ser uma administração descentralizada com base na criação de empresas

¹⁹⁹ SIMONSEN, Roberto C.; GUDIN, Eugênio. **A controvérsia do planejamento na economia Brasileira**. 3^a ed. Brasília: IPEA, 2010, p. 77,

²⁰⁰ FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP**, v. 15, n. 26, p. 225–256, 2004, p. 17.

²⁰¹ CABRAL, Mário André Machado. **Estado, concorrência e economia: convergência entre antitruste e pensamento econômico Brasileiro**. 2016, 292 f. Tese de Doutorado em Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016.

²⁰² SOUZA, Antonio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**. Ano 55, N^o 4, p. 5-29, 2004, p. 6

públicas e estatais, bem como na valorização do capital nacional e no nacionalismo em defesa dos interesses das elites industriais²⁰³.

Na década de 30 houve o que pode considerar-se da primeira fase da industrialização brasileira – *industrialização restringida*²⁰⁴, promovida às custas de incentivos concedidos ao setor industrial, com a proteção dos bens “similares” nacionais na competição com os itens produzidos no exterior. Esta etapa foi essencial para a mudança da estrutura produtiva no Brasil, com o setor de bens de produção assumindo o comando da acumulação capitalista no país²⁰⁵. Acredita-se que foi neste período que foram feitas as primeiras negociações para a introdução da industrialização pesada no Brasil, tendo como fundamento razões de defesa nacional²⁰⁶.

Neste período, contabilizou-se: Plano Geral de Aviação (1934) e o início do plano de eletrificação e do plano siderúrgico nacional – que posteriormente, em 1940, daria origem à Comissão Executiva do Plano Siderúrgico; Plano Especial de Obras Públicas; Aparelhamento da Defesa Nacional e Plano de Obras e Equipamentos.

Na segunda metade da década de 30, as transformações na política davam ares de radicalização²⁰⁷. A centralização político-administrativa promovida por Vargas cerceou a autonomia dos Estados. A promoção da industrialização por Vargas permitiu a ascensão de interesses de classes nos centros de decisões políticas e econômicas, com representantes nos Conselho Federal de Comércio Exterior e Comissão de Planejamento Econômico, com influência direta com o Presidente da República. O nacionalismo econômico predominava na cena política e econômica brasileira, com protecionismo nas indústrias e na economia de forma geral. Mas havia os que se colocavam à esquerda deste movimento centralizador e nacionalizante da economia. Alguns políticos, a elite em geral, comerciantes e industriais ligados ao

²⁰³ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

²⁰⁴ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 100.

²⁰⁵ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 100-101.

²⁰⁶ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 101.

²⁰⁷ SIMONSEN, Roberto C.; GUDIN, Eugênio. **A controvérsia do planejamento na economia Brasileira**. 3a ed. Brasília: IPEA, 2010, p. 79.

comércio exportador e importador, além dos que atuavam na agricultura manifestavam-se contra a tendência centralizadora promovida por Vargas²⁰⁸.

O grande destaque do planejamento econômico deste período se deu nas discussões sobre o papel do Estado na economia. De um lado, os que defendiam a intervenção do Estado na economia para fins de proteção da indústria nacional e promoção do desenvolvimento, tendo como grande expoente o economista e industrial Roberto Simonsen (1889-1948) defendendo a necessidade de uma atuação planejada, da “planificação como forma de mobilização econômica do país”²⁰⁹; do outro, os que defendiam o liberalismo econômico e a necessidade do Estado se abster em searas econômicas atribuídas à iniciativa privada, tendo à frente destas ideias o também economista Eugênio Gudín (1886-1986), que defendeu a atuação estatal apenas via incentivo por medidas legislativas e/ou administrativas que permitissem e facilitassem a livre atuação dos agentes de mercado²¹⁰.

A posição de Gudín, oposta à de Simonsen prevaleceu no momento imediatamente posterior ao pós-guerra; entretanto, não significou que o Estado iria adotar uma posição absenteísta na economia. Preocupado em identificar os obstáculos ao desenvolvimento da economia brasileira, contou com a ajuda da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (Comissão Abink), com a participação do economista brasileiro Otávio Gouveia Bulhões, figura conhecida do período inicial do regime militar.

Sem dúvidas, as medidas adotadas por Vargas na década de 30 foram essenciais para definir o novo modelo de intervenção do Estado na economia a fim de promover o seu desenvolvimento²¹¹

Sob o efeito do impacto da crise internacional e amparado nos poderes que o novo regime conferia ao Executivo federal, a administração Vargas promoveu uma reforma administrativa e adotou medidas protecionistas para promover mudanças na estrutura produtiva – até então dominada pelo setor agrário

²⁰⁸ SIMONSEN, Roberto C.; GUDIN, Eugênio. **A controvérsia do planejamento na economia Brasileira**. 3ª ed. Brasília: IPEA, 2010, p. 24.

²⁰⁹ SIMONSEN, Roberto C.; GUDIN, Eugênio. **A controvérsia do planejamento na economia Brasileira**. 3ª ed. Brasília: IPEA, 2010, p. 48.

²¹⁰ SIMONSEN, Roberto C.; GUDIN, Eugênio. **A controvérsia do planejamento na economia Brasileira**. 3ª ed. Brasília: IPEA, 2010, p. 16.

²¹¹ REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. *In* CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Vol. 4. P.177-238, 2011, p. 177.

exportador – e, com isso, alterar também a relação das forças que controlavam o poder político nacional²¹².

Essa reforma administrativa deu-se em 1938, com a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, no qual ficou concentrado boa parte do poder político e administrativo do Estado Novo. Lá foram iniciados os primeiros orçamentos desse período bem como planos de governo, como o Plano Especial de Obras Públicas, em 1939, e o Plano de Obras e Equipamentos, em 1945. Vargas acreditava que para promover a industrialização era necessário reforçar o aparelho estatal²¹³.

Na Constituição de 1946, o planejamento destaca-se por meio de uma nova técnica de “vinculação de percentuais da renda tributária à ajuda financeira que a União se propunha a conceder obrigatoriamente no Nordeste, para executar ali medidas de defesa contra os efeitos da seca”²¹⁴.

Neste período destacam-se comissões especiais para analisar e fomentar a economia brasileira, como a Missão Cooke (1942-1943); a Missão Abbink (1948); Comissão Mista Brasil – EUA (1951-1953); e o Plano SALTE. Todos estes planos contaram com auxílio do capital estrangeiro, especialmente americano durante o período da II Guerra Mundial. Pode-se afirmar que a posição estratégica do Brasil na América Latina era um atrativo a mais para investimentos em um período conturbado de disputa política de poder mundial.

No Governo Dutra, destaca-se o Plano Salte – Saúde, alimentação, transporte e energia. Este plano foi incluído na proposta orçamentária de 1949, aplicado apenas em parte e abandonado em 1952²¹⁵. Segundo Ianni²¹⁶, como instrumento de ação governamental, o Plano era descoordenado e divorciado da realidade” e até por isso seus objetivos não lograram êxito. O plano, coordenado pelo DASP, podia ser considerado mais um plano de organização dos gastos públicos que um plano

²¹² REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Vol. 4. P.177-238, 2011, p. 177.

²¹³ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 103.

²¹⁴ BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e Terra, 1988, p. 413.

²¹⁵ Para maiores informações, consultar: GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 36, n. 143, jul/set. P. 147-170, Brasília, 1999. P. 156. IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977. DRAIBE, Sonia. *Op. Cit.*

²¹⁶ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 91.

econômico propriamente dito²¹⁷. Isto também se justifica devido ao fato de o Plano SALTE ter sido adotado por um governo comprometido com diretrizes liberais²¹⁸. Assim, o governo preocupava-se em desempenhar atividades supletivas à iniciativa privada, mas manteve certa atuação na economia, principalmente sob orientação das diretrizes produzidas pela Comissão Mista Brasileiro-Americana, a Missão Abbink.

Esta missão foi apenas mais uma dentre outras firmadas com os Estados Unidos, como já mencionado acima. Na Abbink, foram identificados como “pontos de estrangulamento” que impediam o desenvolvimento da economia nacional, a “tendência especulativa, inconveniência ao verdadeiro capitalismo industrial; estado rudimentar de organização do mercado brasileiro de capitais, excessivo protecionismo alfandegário, política salarial” dentre outros²¹⁹. Incluiu em seu relatório o aproveitamento do capital externo para desenvolver a indústria petrolífera, já que a importação do insumo poderia fazer o país depender das importações desequilibrando a balança de pagamentos e pela sua importância estratégica. Ou seja, o relatório era favorável à utilização do capital estrangeiro para promoção do desenvolvimento nacional, em uma nítida política de “atração” do poder público brasileiro para a dominação do capital estrangeiro²²⁰.

Com o fim do governo Dutra e início do segundo governo de Vargas, percebe-se uma reorientação das relações entre Estado e Economia: com Dutra havia uma política liberal com intervenção mínima do Estado; já com Vargas, o Estado passou a desempenhar funções mais ativas, características do governo varguista.

Em 1951, durante o último governo Vargas, houve um redirecionamento da dinâmica Estado-Economia em relação ao Governo Dutra²²¹. Se antes, sob a influência do relatório da comissão mista Brasil e EUA, imperava uma política antiintervencionista e internacionalizante, com Vargas, retoma-se a política

²¹⁷ ALMEIDA, Paulo Roberto. A experiência Brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e Orçamento governamental** Vol. 1. p. 193-228, Brasília: ENAP, 2007, p. 197.

²¹⁸ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 93.

²¹⁹ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 95-96.

²²⁰ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 97.

²²¹ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 109.

intervencionista, agora sob a justificativa de fomento ao setor energético e de transporte²²².

Ianni²²³ ressalta trechos da mensagem encaminhada por Vargas ao Congresso Nacional na abertura do ano legislativo em 1952, no qual declara a necessidade de intervir na economia para fazer a economia prosperar. Outrossim, oportuno ressaltar a observação de Sônia Draibe ao afirmar que no segundo governo Vargas, não houve uma retomada da política intervencionista exatamente como se deu no Estado Novo. Agora, Vargas tinha uma outra realidade, um outro cenário econômico, e a intervenção por ele intentada deveria se amoldar aos novos tempos.

Deve-se insistir, entretanto, que não houve mera retomada do projeto estadonovista: sobre base e dinâmica sociais bastante distintas, definiu-se no início dos anos 50 um projeto político e econômico de desenvolvimento do capitalismo no Brasil mais profundo e complexo, mais abrangente, ambicioso e integrado que o delineado ao final da década de 30²²⁴.

Também em 1951 foi criado o Programa de Reparcelamento Econômico e Fomento da Economia Nacional, e logo em seguida, a instituição do BNDE, o qual fomentou de modo considerável a indústria nacional, propiciando o desenvolvimento econômico. Foi nos trabalhos destas comissões e implementação destes projetos que se observou a necessidade de incentivar o desenvolvimento econômico por meio da programação da economia.

O planejamento no Brasil esteve sempre associado às políticas de desenvolvimento e, sobretudo, ao desenvolvimento industrial”. Daí a necessária relação de dependência entre planejamento, orçamento e implementação de políticas públicas²²⁵

Inclusive, foi a mudança na conjuntura econômica do país que levou à necessidade de planejar as metas estabelecidas pelo governo. O processo de transformação da economia, saindo do predomínio da agricultura para a expansão da industrialização com a substituição das importações fez o Estado adotar técnicas de planejamento como instrumento da política econômica governamental.

Em meio a todo esse processo de planejamento econômico no Brasil, cabe destacar o início dos trabalhos da CEPAL, em Santiago, no Chile, “sob a indiferença

²²² IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 113.

²²³ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 113.

²²⁴ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 180.

²²⁵ GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 36, n. 143, p. 147-170. Brasília: 1999, p. 19.

da maioria dos governos dos países latino-americanos e a hostilidade dos empresários e do governo dos Estados Unidos”²²⁶. Contrariando a todos, Getúlio Vargas em seu segundo governo, manifesta explicitamente apoio à comissão.

Desde o segundo governo de Vargas, tem-se a “obsolescência de certo tipo de aparelho e da forma predominante de intervenção estatal”²²⁷, como também o surgimento de um novo aparato administrativo para compreender essa nova dinâmica que se estruturava.

Apesar de o segundo Governo Vargas não ter formulado materialmente um planejamento como fez no Estado Novo ou como o Plano Salte, não se pode dizer que este foi um período sem organização e implementação de diretrizes governamentais para a economia no país. Para Draibe²²⁸, esse período “inovou” ao tratar, pela primeira vez, de modo conjunto, os setores da economia como um todo orgânico. Estas iniciativas podem ser atestadas na Mensagem do Presidente de 1951 encaminhada ao Congresso Nacional, na qual deixou claro as “bases da industrialização a partir de uma clara distinção entre os requerimentos de infraestrutura e os de implantação das indústrias de base”²²⁹.

Em 1951 foi criado o Programa de Reparelhamento Econômico e em 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, os quais juntos serviram de suporte institucional para a estrutura de financiamento “tanto para a aplicação do montante em moeda estrangeira quanto para o levantamento de recursos para a contrapartida brasileira ao volume total”²³⁰ de investimentos estimados à época, que girava em torno de um bilhão de dólares.

Os problemas econômicos havidos há tempos no Brasil impulsionaram uma visão economicista pragmática e fatalista, que atribuiu o atraso do Brasil às questões de ordem econômica²³¹. Para reverter algo tido como “natural” que era o atraso do país devido a fatores raciais, culturais e institucional, o correto seria adotar uma

²²⁶ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 111.

²²⁷ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 181.

²²⁸ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 182 ss.

²²⁹ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 182.

²³⁰ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 197.

²³¹ CEPEDA, Vera Alves. A construção do conceito de capitalismo periférico - a contribuição de Roberto Simonsen e Celso Furtado. **XXVIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Anais**. 2004, p. 3.

solução artificial que consistia em promover a centralização e o fortalecimento estatal – aparentemente, estas eram as vias de acesso ao desenvolvimento – mediante a intervenção do Estado. “É nesta perspectiva que Simonsen desempenha o papel de intelectual orgânico Gramsci ano, capaz de transformar interesses do capital (incluindo a polissemia de suas frações) em interesses universais e desejáveis pela sociedade”²³².

Nesse contexto, tem-se o governo de Juscelino Kubitschek e seu plano de Metas prometidos desde a campanha eleitoral, o qual consistia na implementação de diversos objetivos que proporcionariam ao Estado Brasileiro um exponencial crescimento em um curto espaço de tempo.

O Programa de Metas tinha sido estruturado para atacar pontos de estrangulamento da economia brasileira, viabilizando investimentos em infraestrutura, sob a responsabilidade do Estado, pois nessa época esse setor não constituía setor atrativo para investimentos do setor privado, e expandindo o setor de indústria de base – automotivo, indústria pesada e de material elétrico – para dar condições de criação, instalação e consolidação do parque industrial nacional²³³

O problema é que o plano veio desacompanhado de estimativas de custo e fonte de financiamento. A conclusão, como já se sabe, foi recorrer a financiamento interno (por meio da tributação) e externo, causando uma enorme dívida junto a órgãos de auxílio internacionais, como o Fundo Monetário Internacional²³⁴.

Outro detalhe relacionado ao Programa de Metas é que ele atendeu, através do planejamento governamental, “aos interesses das elites nacionais e internacionais capitalistas de viabilizar no Brasil a consolidação de um modelo de crescimento econômico capitalista dinâmico, a partir da intervenção do Estado como o grande mentor do desenvolvimento econômico e social”²³⁵.

Após o governo de Juscelino Kubitschek, seguiu-se o breve e conturbado governo de Jânio Quadros (1961). O seu governo ainda ensaiou a implementação de um plano econômico que freasse a inflação e proporcionasse estabilidade financeira e

²³² CEPEDA, Vera Alves. A construção do conceito de capitalismo periférico - a contribuição de Roberto Simonsen e Celso Furtado. **XXVIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Anais**. 2004, p. 5.

²³³ SOUZA, Antonio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**. Ano 55, Nº 4, p. 5-29, 2004, p. 13.

²³⁴ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985; IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977; REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Vol. 4. P.177-238, 2011;

²³⁵ SOUZA, Antonio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**. Ano 55, Nº 4, p. 5-29, 2004, p. 14.

cambial, o que acabou desagradando boa parte do setor industrial, além de trazer consequências consideradas insustentáveis.

Em consequência dessa política anti-inflacionária, entretanto, aumentaram preços internos. Devido à drástica redução dos subsídios pagos à importação do petróleo e trigo, por exemplo, aumentou o custo de vida para as classes assalariadas nos centros urbanos e nas concentrações industriais²³⁶.

O Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek pode ser considerado a primeira experiência efetiva de planejamento no país ao reunir em um só plano os projetos e programas antes elaborados para setores específicos, além de associar planejamento e desenvolvimento.

Devido à grande pressão dos mais diversos setores sociais, Jânio Quadros renuncia em agosto do mesmo ano e é sucedido por João Goulart (1961-1964).

Naquele ano de 1961, os índices econômicos eram alarmantes. A taxa de crescimento econômico desproporcional à taxa de crescimento populacional provocou a descapitalização no País. A inflação estava no índice de 38,1%, indo para 91,6% em 1964²³⁷. Tais dados revelavam que a economia nacional não mais estava em uma fase de crescimento e que era preciso intervir para reverter a situação.

Em 1963, João Goulart apresentou o Plano Trienal, o qual foi elaborado por diversos técnicos brasileiros sob a coordenação de Celso Furtado, nomeado ministro do Planejamento. Com sua experiência à frente da CEPAL, Celso Furtado buscou implementar uma estratégia que revertesse a situação de hiperinflação e desaceleração da economia. A partir do diagnóstico dos principais entraves que prejudicavam o crescimento nacional, o economista sugeriu no plano: a) a manutenção de uma elevada taxa de crescimento do Produto; b) redução progressiva da pressão inflacionária; c) redução do custo social presente do desenvolvimento e melhor distribuição dos seus frutos; d) redução das desigualdades regionais de níveis de vida²³⁸.

O Plano Trienal do governo João Goulart pode ser considerado o primeiro instrumento de orientação política econômica global até então formulado, com suas propostas econômicas e de reforma de base.

²³⁶ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 202.

²³⁷ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 204.

²³⁸ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 207.

Para a execução do plano, o governo adotou uma política monetária, cambial e salarial de cunho anti-inflacionário. Naquele contexto, era necessário auxílio de capital externo para a implementação de tais medidas. Como os Estados Unidos haviam redirecionado sua política de “auxílio” para os países da América Latina desde a Conferência de Punta del Este²³⁹, havia a confiança de que os recursos necessários à execução do Plano Trienal seriam disponibilizados. Mas o auxílio não viria tão fácil: as exigências do Fundo Monetário Internacional quanto às medidas a serem adotadas para combate à inflação eram bastante rígidas, especialmente porque o fundo era contramedidas nacionalistas que protegessem o capital nacional em detrimento do capital estrangeiro.

Neste cenário, as medidas adotadas para implementação do Plano Trienal eram impopulares e pressionaram demais o governo de João Goulart a ponto de abandonar a política de controle salarial previstas e as condições do acordo feito com o FMI; em contrapartida, adotou o discurso de ser favorável às reformas de base (agrária, fiscal, educacional, eleitoral, bancária) e de ser favorável a uma política externa independente.

O resultado disto foi uma crise institucional com o Poder Executivo de um lado, tentando abandonar o Plano Trienal e adotar uma política intervencionista internamente e independente externamente; e um Poder Legislativo contra essas medidas, visando à proteção das elites agrárias e industriais, bem como a favor do capital estrangeiro, maiores prejudicadas com a implementação das reformas de base.

Em meio a um cenário caótico na economia e o temor do avanço do comunismo no contexto da guerra fria, João Goulart foi deposto por um golpe militar orquestrado pelo Exército e pelas elites da sociedade brasileira.

A sua efetivação restou prejudicada em virtude das circunstâncias políticas e sociais que permearam o Brasil no início da década de 60 que culminou no golpe militar de 1964. Pelas suas características e intentos, havia expectativa de que o plano

²³⁹ A Carta de Punta del Este, datada de 1961, correspondia à “convergência de preocupações políticas dos governantes norte-americanos e latino-americanos em face da revolução socialista em Cuba. [...] a vitória do movimento liderado por Fidel Castro criara uma situação totalmente nova, e implicava num aprofundamento da Guerra Fria na América Latina. [...] Essa foi a razão por que o governo dos Estados Unidos concordou em preconizar e apoiar a elaboração de planos e programas de desenvolvimento econômico nos países da América Latina. Pela primeira vez o governo daquele país comprometia-se oficialmente com a ideia e a prática de políticas econômicas governamentais planificadas” (IANNI, 1977, p. 206-207).

poderia ter orientado o Brasil para um caminho de desenvolvimento de um capitalismo nacional, diferente daquele orientado por forças estrangeiras²⁴⁰.

b) planejamento na ditadura militar

O descontrole do planejamento financeiro para o custeio das atividades estatais custou ao Brasil uma tecnocracia excessiva, tal como visto nos tempos de Getúlio iniciando um processo de descentralização das atividades centrais do Poder Executivo Federal²⁴¹. Com o agravamento do cenário econômico acarretado dos anos anteriores, instalou-se no Brasil o regime militar, em 30.03.1964.

Durante o regime militar, “as relações construídas no Estado capitalista aprofundam-se e internacionalizam-se, guiadas por racionalidade técnica e de eficiência econômica, articuladas com ideologia de segurança nacional”²⁴². Nesta época, o corpo técnico do governo formado por engenheiros, contadores, economistas e advogados foram incumbidos de executar os rumos direcionados pelo Plano de Metas e pela política econômica conduzida por Kubitschek.

Com o golpe militar de 1964, o Brasil iniciou um período de ditadura que durou 24 anos.

Sob o regime militar, o país retoma o desenvolvimento econômico ensejado no Governo JK, mantendo-se em expansão até meados da década de setenta, com o Executivo passando a assumir o controle político e econômico da Nação, atuando inclusive na formação do capital privado, quer pela assunção de novos investimentos voltados ao setor privado, quer pela formação de empresas públicas ou de economia mista²⁴³.

Em 1964 o Presidente Marechal Humberto Castelo Branco formulou e implementou o mais intervencionista planejamento governamental após o período varguista: o Plano de Ação Econômica do Governo para o período de 1964-1966²⁴⁴.

²⁴⁰ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977; REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Vol. 4. P.177-238, 2011;

²⁴¹ GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 36, n. 143, p. 147-170. Brasília: 1999, p.160.

²⁴² SOUZA, Antonio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**. Ano 55, Nº 4, p. 5-29, 2004, p.6.

²⁴³ GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 36, n. 143, p. 147-170. Brasília: 1999, p. 164.

²⁴⁴ SOUZA, Antonio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**. Ano 55, Nº 4, p. 5-29, 2004, p. 16.

O PAEG era um plano que tinha por objetivo combater o processo inflacionário, acelerar o ritmo de crescimento econômico, atenuar os desníveis de desenvolvimento entre as regiões, assegurar uma política de investimentos e aumentar as oportunidades de emprego²⁴⁵.

O PAEG deve ser compreendido em meio ao “quadro global de economia brasileira, agravado pelo estado de crise política quase permanente, que viveu o País a partir de 1961 e que culminou com a mudança de regime em 1964”²⁴⁶. A crise na qual o país havia afundado a partir de 1961 deu-se devido ao esgotamento da possibilidade de substituição maciça de importações, o que fez a economia perder seu dinamismo e entrar numa fase de relativa estagnação. Dentre os principais fatores apontados como responsáveis pela não auto recuperação da economia, de forma espontânea, tem-se

a) o processo inflacionário crescente que acompanhou todo o esforço de industrialização; b) o próprio sentido da industrialização, que se fez mediante técnicas intensivas de capital e de baixo índice de absorção de mão-de-obra; c) o aumento vertiginoso da participação do setor público na economia; d) a relativa estagnação do setor agrícola do ponto de vista da produtividade²⁴⁷.

O plano partia do pressuposto de que para reverter o estado caótico da economia era necessário primeiro compreender o processo recente de desenvolvimento brasileiro e, em seguida, formular uma política econômica capaz de eliminar as fontes internas de estrangulamento que bloquearam o crescimento da economia²⁴⁸.

Por caótico entenda-se a inflação a patamares nunca alcançados, (80%), a estagnação da economia após o período de industrialização e crescimento exponencial detectado no governo de Juscelino Kubitschek. Nos anos 50 surgiram os primeiros sinais de esgotamento do modelo de atuação do Estado no processo de acumulação de capital que foi o de substituição de importações. Com a implantação do plano de metas, a industrialização no Brasil é impulsionada a um custo que até então não era previsto. A necessidade de captação de recursos para incrementar setores essenciais

²⁴⁵ MARTONE, Celso L. “Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966)” in Betty Mindlin LAFER (org.), **Planejamento no Brasil**, São Paulo, Perspectiva, p. 69-89, 1970.

²⁴⁶ MARTONE, Celso L. “Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966)” in Betty Mindlin LAFER (org.), **Planejamento no Brasil**, São Paulo, Perspectiva, p. 69-89, 1970, p. 71.

²⁴⁷ MARTONE, Celso L. “Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966)” in Betty Mindlin LAFER (org.), **Planejamento no Brasil**, São Paulo, Perspectiva, p. 69-89, 1970, p. 70.

²⁴⁸ MARTONE, Celso L. “Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966)” in Betty Mindlin LAFER (org.), **Planejamento no Brasil**, São Paulo, Perspectiva, p. 69-89, 1970, p. 71-72.

(energia, transporte, serviços) orientou os esforços governamentais para a atração do capital estrangeiro por meio de incentivos fiscais (especialmente por meio da Instrução 113²⁴⁹), promoveu a aproximação do FMI e a adoção do mecanismo de financiamento inflacionário. Com o fim do mandato de Juscelino Kubitschek, o plano de metas foi bem-sucedido, mas à custa de uma grave desestabilização da balança de pagamentos e à inflação. A atração de investimentos estrangeiros e o mecanismo de financiamento da inflação foram soluções viáveis por algum tempo, mas logo demonstrou sinais de esgotamento, fazendo-se necessária a adoção de medidas mais enérgicas para continuar com as metas de crescimento da economia interna ²⁵⁰.

Era necessário primeiro conter o ritmo acelerado da inflação. Previsto para durar 03 anos, de 1964 a 1966, a previsão era sair da inflação de 80% em 1964 para 10% em 1966, tendo como norte os índices em vigor na década de 50 quando houve a intensa industrialização e os elevados índices de crescimento econômico. A estratégia era de cortar a demanda que excedesse o nível de oferta do pleno emprego na tentativa de manter o equilíbrio do sistema, tornando compatível as políticas de crédito ao governo, a do setor privado e a salarial²⁵¹.

Especificamente, o PAEG buscou eliminar o déficit orçamental por meio da contenção das despesas públicas, mediante aumento da carga fiscal e melhoria do sistema de cobrança de impostos; emissão de títulos da dívida ativa para financiar o déficit remanescente; conter os salários reais a fim de permitir a redução do crédito às empresas destinados ao pagamento de salários; restrição à concessão de créditos; adotar medidas que aumentassem os lucros do setor privado, com o fim de atrair investimentos e acelerar o crescimento econômico²⁵². Roberto Campos, idealizador do PAEG, visava alcançar a estabilização em duas fases - primeiramente no plano interno e em seguida se preocuparia com a balança de pagamentos.

A implementação desses propósitos apoiava-se em um conjunto de reformas que se voltava para a modernização do Estado e a recuperação da sua capacidade de intervir direta e indiretamente na

²⁴⁹ Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (antecessora do Banco Central) proporcionou facilidades para a entrada de equipamentos importados sem cobertura cambial.

²⁵⁰ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil**, 2ª ed, Belo Horizonte, Oficina de Livros, 1991; NUNES, Antonio José Avelãs. **Industrialização e Desenvolvimento – A Economia Política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”**. São Paulo: Quartier Latin, 2005; IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

²⁵¹ MARTONE, Celso L. “Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966)” in Betty Mindlin LAFER (org.), **Planejamento no Brasil**, São Paulo, Perspectiva, p. 69-89, 1970, p. 77.

²⁵² NUNES, Antonio José Avelãs. **Industrialização e Desenvolvimento – A Economia Política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 354.

economia, para consolidar a estabilidade monetária e construir uma economia competitiva.²⁵³

Para sua implementação, foram promovidas algumas mudanças significativas na estrutura institucional brasileira. Primeiramente no plano constitucional, com o Ato Institucional de 1964, foram estabelecidos prazos para tramitação no legislativo de projetos de iniciativa do Poder Executivo, o que incluíam os planos econômicos; e o Ato Institucional N° 2, que permitiu ao Presidente emitir decretos-leis sobre matéria de segurança nacional, sendo considerado um destes itens as intervenções do Estado no domínio econômico²⁵⁴. Também na esfera infraconstitucional, observa-se as reformas ocorridas na década de 60, especialmente após o PAEG, para favorecer a sua implementação: reforma administrativa com o Decreto-Lei 200/1967; reforma bancária, com a criação do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional por meio da Lei 4.595/64; a implementação da lei geral dos orçamentos, Lei 4.320/64, apesar de ter sido elaborada em contexto imediatamente anterior ao golpe, foi utilizada para elaboração dos orçamentos e financiar os planos econômicos; reforma tributária com Lei 5.172/66 que criou o Código Tributário Nacional. Todo esse aparato foi organizado para que o governo militar pudesse implementar suas estratégias políticas e econômicas sem maiores interferências. Até hoje, grande parte dessa estrutura está em vigor, inclusive com estas mesmas leis, que foram recepcionadas pela Constituição de 1988. Como bem mencionou Bercovici²⁵⁵, o Estado brasileiro, até hoje, é estruturado tal como o foi no regime militar.

Dentro das medidas para conter a inflação, houve a revogação da lei de 1962 que restringiu a remessa de lucros das empresas para o exterior, passando as empresas novamente a expatriar o lucro em percentual calculado sobre o capital que incluía os lucros reinvestidos²⁵⁶. O resultado foi a atração de capital estrangeiro mediante créditos do Banco Mundial, obtenção de apoio por parte do FMI, reescalonamento da

²⁵³ REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Vol. 4. P.177-238, 2011, p. 180.

²⁵⁴ ALMEIDA, Paulo Roberto. A experiência Brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e Orçamento governamental** Vol. 1. p. 193-228, Brasília: ENAP, 2007, p. 205.

²⁵⁵ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Dirigente Invertida. **Seminários Permanentes de Pesquisa – Conferências Inaugurais**. Parte 02. 1º semestre de 2017, Programa de Pós Graduação em Direito da UFMG, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JH7BzxriRU8&t=613s> Acesso em 23 Out 2018.

²⁵⁶ NUNES, Antonio José Avelãs. **Industrialização e Desenvolvimento – A Economia Política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 356.

dívida externa e concessão de novos créditos junto a instituições originárias de países capitalistas.

Mesmo com tais mudanças, sem o auxílio do capital externo não seria possível a execução do PAEG. Assim, valendo-se das medidas emergenciais adotadas tão logo assumiu a presidência, o Presidente Castello Branco promoveu a conciliação com os interesses das instituições de crédito controladas pelos americanos, obtendo assim o financiamento pelo FMI e pelo Banco Mundial necessário à implementação das medidas objetivadas com o PAEG²⁵⁷. Assim, a conjunção de fatores externos (obtenção de créditos em dividas e concordância dos credores estrangeiros em prazos dilatados de pagamento) e internos (a reestruturação institucional promovida pelas mudanças nos mais diversos sistemas da administração) foram essenciais para que o PAEG tenha sido implementado.

Como já mencionado, foram feitas reformas estruturais para implementação do PAEG. A semelhança com o plano das reformas de base do governo de João Goulart não é mera coincidência. A diferença é que o governo Castello Branco adotou uma atividade de planejamento de forma sistematizada, articulada e integrada com a política econômica, priorizando a agenda pública governamental²⁵⁸

O PAEG optou por um combate progressivo ou gradual à inflação e postulou a manutenção da participação do trabalho (cerca de 65% em 1960) no produto à custa de fatores, meta que seria cumprida por meio de uma adequada política salarial, ademais de objetivar atenuar as desigualdades regionais de renda através da concessão de caráter prioritário aos investimentos no Norte e Nordeste¹⁸. Ele procurou, por outro lado, incentivar as exportações, via política cambial, e os investimentos estrangeiros²⁵⁹.

Entretanto, a estratégia de gradual implementação de medidas, apesar do relativo êxito, foi em ritmo insatisfatório para o FMI, que esperava do Brasil medidas mais enérgicas que reduzisse de forma imediata a expansão da quantidade de moeda em circulação a fim de reduzir os preços. Mesmo assim, conseguiu-se atrair capital estrangeiro graças à implementação da correção monetária e das elevadas taxas de juros que valorizavam os investimentos, conferindo-lhes alta rentabilidade. O

²⁵⁷ NUNES, Antonio José Avelãs. **Industrialização e Desenvolvimento – A Economia Política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 353.

²⁵⁸ SOUZA, Antonio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**. Ano 55, Nº 4, p. 5-29, 2004, p. 17.

²⁵⁹ ALMEIDA, Paulo Roberto. A experiência Brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e Orçamento governamental** Vol. 1. p. 193-228, Brasília: ENAP, 2007, p. 204-205.

processo de acumulação de capital no Brasil estava se modificando e se preparando para ingressar na era do capitalismo financeiro.

Para se ter ideia, a política de crédito adotada durante o PAEG promoveu um aumento de 210% dos recursos financeiros disponibilizados às multinacionais; em contrapartida, o crédito concedido ao comércio e à indústria aumentou apenas 26%²⁶⁰. Tudo isto às custas de uma política monetarista que promoveu um arroxo salarial sem precedentes e destituiu o poder de compra do trabalhador assalariado. Também houve um impacto significativo para os empresários de pequeno e médio porte que foram obrigados a fechar suas empresas por não suportar os efeitos das políticas econômicas do PAEG²⁶¹.

Sobre a política salarial,

ainda que parecesse como medida de combate à inflação, a nova política trabalhista, na realidade, respondia a necessidades de mais longo prazo do novo padrão econômico. A contenção salarial levaria ao aumento da taxa de lucro exigida para a retomada dos investimentos internos e o retorno à esfera internacional de parte do lucro aqui extraído. Tentava, ademais, criar as condições institucionais e políticas para garantir a continuidade da acumulação do capital nos moldes de um padrão de reprodução com maior abertura ao capital estrangeiro²⁶².

Mesmo assim, os planos econômicos continuaram a ser implementados e os efeitos na sociedade foram sendo cada vez mais sentidos, o que obrigou uma estratégia política ainda mais centralizadora, fato este notório com o governo do Marechal Costa e Silva e a Constituição de 1967, seguido pela Emenda Constitucional de 1969 e pela edição do Ato Institucional N° 5.

Em 1967, Castello Branco promoveu a reforma administrativa sob o pretexto da necessidade de uma reorganização institucional para estabelecer os planos econômicos. Assim, por meio do Decreto-Lei 200/1967, reorganizou-se a estrutura administrativa no Brasil, buscando pela descentralização administrativa via

²⁶⁰ NUNES, Antonio José Avelãs. **Industrialização e Desenvolvimento – A Economia Política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 412.

²⁶¹ IANNI (1977, p. 259) traz dados do Jornal Mundo Econômico de 1969 sobre o número de falências e concordatas em 1969 em comparação a 1963. Neste ano, foram 106, enquanto que naquele, 869, somente no Estado de São Paulo. Para Fabrício Oliveira (1993, p. 170), as mudanças operacionalizadas para implementação do PAEG, especialmente a reforma tributária em 1966, fizeram parte do plano de “adequar o sistema às necessidades do modelo de crescimento que se forjava, tutelado pelo Estado e assentado nos pilares da exclusão social e da concentração de renda [...] Como a correlação das forças sociais era altamente desfavorável às classes e frações de classes que poderiam opor-se ao conteúdo das mudanças e reformas realizadas à época, o Estado burocrático-autoritário que se instaurou pôde percorrer, sem oposição, e de mãos dadas com os seus pares, as várias etapas necessárias para a implementação e consolidação do projeto formulado pelos novos donos do poder a partir de 1964”.

²⁶² SOUZA, Nilson Araújo. A economia da ditadura e da transição. In (org). PINHEIRO, M.; [et.al.]. **Ditadura: o que resta da transição**. São Paulo: Boitempo editorial, 2014, p. 156.

administração indireta. Neste período, por sugestão do Ministro do Planejamento Roberto Campos, foi criado o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, que viria a ser convertido, anos depois, no IPEA. Lá foram feitos os primeiros levantamentos e estudos para sugerir e implementar propostas para os planos de governo. Como veremos mais adiante, essa reforma, apesar de justificada pelos interesses econômicos, serviu para promover maior concentração de poder nas mãos do governo, bem como para deixar livre e sem fiscalização grande parte da administração, como são as estatais.

Entretanto, em que pesem as condições favoráveis de implementação do PAEG, sua estratégia gradualista de estabilização monetária não era bem aceita pelo FMI, que passou a ter mais cautela na liberação de investimentos para o Brasil.

Neste mesmo ano, Castello Branco, aproveitando-se do cenário de hipertrofia do Poder Executivo, solicitou a elaboração do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, que duraria de 1967 a 1977²⁶³. Roberto Campos, então Ministro do Planejamento, havia encomendado estudo ao Presidente do IPEA, João Paulo dos Reis Velloso, a elaboração de um plano estratégico que, a partir de uma análise global e diagnósticos setoriais, servisse de orientação para os rumos a serem tomados na economia nos próximos dez anos. O plano previu uma programação de cinco anos de investimentos, incluindo orçamentos de formação de capital, em três níveis

orçamentos regulares, cobrindo a administração central do governo federal, agências autônomas e sociedades de economia mista, com previsões de todos os investimentos dessas entidades; orçamentos específicos para os governos estaduais e municipais dentro dos setores especialmente examinados no plano, os quais representavam entre 80% e 90% da formação de capital dos estados e municípios; projeções estimadas dos investimentos; de empresas privadas no setores especificamente mencionados no plano (habitação, aço, metais não ferrosos, indústria mecânica e elétrica, produtos químicos de base, infraestrutura, construção, comunicações, energia elétrica e mineração²⁶⁴.

Pode-se afirmar que este plano decenal, apesar de centralizador no sentido de organizar até os orçamentos dos entes federativos, foi o mais próximo que se chegou em termos de coordenação entre planejamento governamental e seu respectivo financiamento na via orçamentária.

²⁶³ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 233.

²⁶⁴ ALMEIDA, Paulo Roberto. A experiência Brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e Orçamento governamental** Vol. 1. p. 193-228, Brasília: ENAP, 2007, p. 209-210.

O governo posterior de Costa e Silva não implementou o plano decenal, mas não rompeu totalmente com o que fora iniciado durante o governo de Castello Branco. O governo Costa e Silva deu início ao Programa Estratégico de Desenvolvimento (1967-1970), que ao que tudo indicaria, valera-se dos dados e relatórios produzidos para elaboração do Plano Decenal. O PED correspondeu à continuidade da interpretação que fundamentou o PAEG, considerando as estratégias de combate à inflação e crescimento da economia, com estímulo ao investimento privado e nacional, apesar de o capital estrangeiro também ter tido espaço²⁶⁵.

Neste período, o governo criou uma comissão composta pelo Ministro do Planejamento e secretários-gerais de todos os Ministérios para elaborar o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos, a fim de garantir o cumprimento dos objetivos do PED²⁶⁶. Percebe-se, mais uma vez, que é despertada já nesse momento a necessidade de interação entre planejamento e seu financiamento, como feito na elaboração do plano decenal.

Em 1969, com o início do governo de Emílio Garrastazu Médici, inicia-se outra etapa no contexto de planejamento econômico no Brasil. O início foi uma continuidade do PED iniciado no Governo Costa e Silva, e que havia tido continuidade pela junta militar que governou o país entre agosto e outubro de 1969, antes do governo Médici. Assim, até 1970, vigorou o planejamento formulado pelo PED e continuado pelo plano de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1972) assinado pela Junta Militar. Logo em seguida, é lançado o I PND.

Os PND'S têm origem ainda em 1969, com o Ato Complementar N° 43, que previu a criação de Planos Nacionais de Desenvolvimento, de “de duração igual à do mandato do Presidente da República, os quais serão submetidos à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano do mandato presidencial” (Art. 1° do Ato Complementar 43 de 20.1.1969). Era um início do que deveria ter sido a inclusão dos planos de investimentos plurianuais, apreciados pelo Legislativo, com inclusão no orçamento da União. Como veremos posteriormente, essa tentativa de orçamento plurianual não foi bem-sucedida e os planos apresentados ao Congresso eram planos superficiais, apenas para cumprir tal determinação. O dispêndio

²⁶⁵ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 240.

²⁶⁶ REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Vol. 4. P.177-238, 2011, p. 182.

orçamentário para fazer frente aos planos eram, em sua grande maioria, financiados pelo orçamento monetário mantido a partir da conta movimento do Banco do Brasil.

Em 1972 é apresentado o I Plano Nacional de Desenvolvimento, que preservou as diretrizes e linhas gerais dos planos que vinham sendo seguidos na década anterior, reforçando o papel da tecnoburocracia nas atividades planificadoras²⁶⁷. O responsável pelo I PND foi o então Ministro da Fazenda Delfim Neto em colaboração com o Ministro do Planejamento Reis Velloso.

Esse período foi considerado como o auge do planejamento governamental no Brasil, com um Estado mais extenso e intrusivo que em qualquer outro momento passado

Instituições públicas e agências diretas controlavam amplos setores da vida nacional, a começar pelas mais diversas políticas setoriais, não apenas comercial, aduaneira e industrial, mas também no plano financeiro e creditício (bancos de desenvolvimento, de habitação e regionais, financiamentos a setores privilegiados), no campo diretamente produtivo e no de controle de preços, sem mencionar o desenvolvimento regional e vários projetos de grande porte. As empresas públicas eram consideradas como parte do arsenal de políticas do governo²⁶⁸.

Favorecidos pelo aumento da capacidade de investimento obtida nos anos anteriores²⁶⁹, este período foi denominado por muitos como o período do “milagre econômico”. O I PND buscou implementar projetos de integração nacional como transporte e telecomunicações, de onde saíram as obras da ponte Rio – Niterói, a rodovia Transamazônica, Hidrelétrica Três Marias, dentre tantas outras, financiadas tanto por agências financeiras da União (BNDE, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal) como por instituições financeiras multilaterais e do mercado internacional de capitais, criado na década anterior²⁷⁰.

No entanto, a ascensão do desenvolvimento esbarrou-se na escassez de recursos no contexto internacional. As estratégias graduais da política monetária não agradaram o FMI, que limitou os investimentos no Brasil. Some-se a isso a crise do

²⁶⁷ REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Vol. 4. P.177-238, 2011, p. 183.

²⁶⁸ ALMEIDA, Paulo Roberto. A experiência Brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e Orçamento governamental** Vol. 1. p. 193-228, Brasília: ENAP, 2007, p. 214.

²⁶⁹ NUNES, Antonio José Avelãs. **Industrialização e Desenvolvimento – A Economia Política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 426.

²⁷⁰ ALMEIDA, Paulo Roberto. A experiência Brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e Orçamento governamental** Vol. 1. p. 193-228, Brasília: ENAP, 2007, p. 214.

petróleo em 1973 e a elevação crescente da taxa de juros externa no período de 1978 a 1982, o que acabou sendo fatal para que houvesse um grave desequilíbrio das contas externas, aumentado ainda mais a dívida interna e externas do País, com graves consequências sociais para toda a população. “Em consequência, abandonou-se a orientação desenvolvimentista, que se valeu do planejamento para a sua expansão empregada na consecução de modelo baseado na substituição de importações para uma política de estabilização econômica e financeira”²⁷¹.

Em 1974, com o início do governo de Ernesto Geisel, Mário Henrique Simonsen foi nomeado para Ministro da Fazenda, adotando uma política de ajustamento da economia que buscou o controle da demanda pelo controle da liquidez, a qual que não foi implementada devido à crise financeira detonada pela quebra do Banco Halles²⁷².

Nesse contexto, lança-se o II PND (1974-1979), que ampliou sua atuação e previu um plano arrojado para economia, embalados pelo denominado “milagre econômico”. No entanto, esse rápido crescimento econômico com a ocupação da capacidade ociosa promoveu o surgimento de desequilíbrios que pressionaram a inflação e gerou problemas na balança comercial²⁷³. A opção foi de manutenção do crescimento em um ritmo de marcha forçada.

O plano significou uma alteração completa nas prioridades da industrialização brasileira do período anterior: de um padrão baseado no crescimento do setor de bens de consumo duráveis com alta concentração de renda, a economia deveria passar a crescer com base no setor produtor de meios de produção – bens de capitais e consumo²⁷⁴.

Como principal característica do II PND tem-se a busca pelo crescimento econômico acelerado e contínuo, tentando vender uma imagem de um Brasil potência, com política econômica anti-inflacionária gradual e com a manutenção do equilíbrio da balança de pagamentos²⁷⁵. O II PND buscou o incremento da produção interna de

²⁷¹ GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 36, n. 143, p. 147-170. Brasília: 1999, p. 164.

²⁷² GRAMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7ª ed. São Paulo: 2014, p. 401.

²⁷³ GRAMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7ª ed. São Paulo: 2014, p. 398-399.

²⁷⁴ GRAMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7ª ed. São Paulo: 2014, p. 402.

²⁷⁵ SOUZA, Antonio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**. Ano 55, N° 4, p. 5-29, 2004, p. 21.

bens de capital e de insumos básicos a fim de diminuir a importação desses bens e tornar a taxa de investimento menos dependente da capacidade de importar²⁷⁶.

Mas os rumos tomados pelo II PND não resistiram ao segundo choque do petróleo em 1979, que acarretou a regressão no alto desempenho da econômico, com a crise da própria noção de planejamento econômico, levando a uma crise da dívida externa sem precedentes²⁷⁷.

A fase final do regime militar, cujo início data da crise da dívida externa em 1982, desenvolve-se numa atmosfera de graves turbulências econômicas e políticas, marcada entre outros elementos, pelo movimento em prol de eleições diretas para a Presidência da República. Naquele período, era nítido o contraste entre os principais indicadores macroeconômicos (crescimento, taxa de inflação, contas externas) dessa fase com aqueles que tinham caracterizado o período do milagre econômico, como a tabela abaixo pode demonstrar. Indicadores²⁷⁸.

Da análise do planejamento econômico no período militar, é possível perceber que o intervencionismo estatal, apesar de duramente criticado nos governos anteriores especialmente no de João Goulart, aumentou consideravelmente. A política concentracionista e centralizadora forjada em uma pseudo-descentralização ocorrida por meio da administração indireta, custou aos cofres públicos déficits no orçamento geral e um aumento exponencial no valor da dívida externa. É fato que havia enorme concentração de poder nas mãos do Presidente, mas também nos dos seus subordinados diretos, como os Ministros da Fazenda e do Planejamento.

Esta concentração de poder foi se dando aos poucos, sendo retirados das esferas da sociedade, dos demais poderes nacionais, das instâncias descentralizadas do governo e dos agentes privados da economia²⁷⁹. A criação do orçamento monetário e o controle da emissão de papel moeda nas mãos do executivo federal, assim como o crescimento da carga tributária que chegou a 25% do PIB no final da década de 70, eram sintomas significativos de que o autoritarismo centralizador custava caro – e muito caro – a toda sociedade brasileira.

²⁷⁶ NUNES, Antonio José Avelãs. **Industrialização e Desenvolvimento – A Economia Política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 454.

²⁷⁷ ALMEIDA, Paulo Roberto. A experiência Brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e Orçamento governamental** Vol. 1. p. 193-228, Brasília: ENAP, 2007, p. 216.

²⁷⁸ ALMEIDA, Paulo Roberto. A experiência Brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e Orçamento governamental** Vol. 1. p. 193-228, Brasília: ENAP, 2007, p. 217.

²⁷⁹ CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza no Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017, p. 572.

A concentração dos instrumentos econômicos nas mãos do governo, especialmente federal, permitiu que o regime militar atuasse em setores diversos, desde o âmbito político até o econômico, com atuação no mercado de capitais por meio de suas empresas; acontece que essa atuação financeira e de risco foi financiada às custas da arrecadação de tributos e de emissão de papel moeda. Com as crises mundiais, houve a retração dos investimentos estrangeiros e a diminuição nas exportações. Este é o cenário de caos que o governo militar buscou com sua atuação “descentralizada” e autoritária.

O impacto que os planos econômicos do período militar deixaram no país foram significativos. Os avanços e atrasos marcaram profundamente a cultura do planejamento não apenas econômico, mas também, orçamentário.

A desigualdade de renda foi apenas uma das consequências da entrada do governo no mundo dos negócios. Outra, não menos relevante, foi o fato de que essa decisão exigiu uma repartição interna de esforços estatais que não se mostrou nada favorável aos serviços tradicionais. Em termos proporcionais, atividades como educação ou saúde passaram a contar com menos recursos, o que levou à degradação desses serviços para a população²⁸⁰.

O uso do orçamento como instrumento para financiamento da política monetária e de investimentos por meio da conta movimento do Banco do Brasil foi a prova de que o Poder Executivo atuou de modo autoritário e descompromissado com os princípios de ética e moralidade do gasto público. Despesas que deveriam ter sido computadas no orçamento geral da união foram camufladas e financiadas por meio do orçamento monetário; os planos de governo, mesmo com a disposição de cifras consideráveis, eram decretados pelo Poder Executivo sem qualquer controle prévio ou posterior do Poder Legislativo. O autoritarismo e a arbitrariedade na condução do planejamento econômico neste período geraram consequências graves para o futuro do país.

3.4 – O planejamento econômico na Constituição de 1988

No final da década de 70, o Brasil assistia a uma crise econômica sem precedentes. Os erros estratégicos na economia em relação ao panorama mundial, o baixo crescimento econômico, a dívida externa aumentada às custas da poupança interna e ainda os altos índices de inflação que chegavam a 90% exigiram um esforço

²⁸⁰ CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza no Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017, p. 581.

hercúleo na restauração do mínimo de democracia necessária para recuperar o crescimento econômico e superar as mazelas deixadas pelo governo militar ²⁸¹.

Havia um intenso debate sobre a crise econômica brasileira que ressaltava a necessidade institucional de uma redefinição das responsabilidades estatais e de um maior controle das ações do poder público, e em relação às finanças públicas, a solução que se mostrava mais viável era a da revisão das práticas orçamentárias e a melhor identidade organizacional²⁸².

Pela organização dos trabalhos da Constituinte, havia indícios de que o aspecto econômico e financeiro seria levado à sério, com a discussão e o debate em *locus* adequado, visando a implementar um novo momento na história do orçamento público no Brasil.

No Brasil, o planejamento pode ser analisado sob a ótica do orçamento estatal, constituído por meio do PPA, LDO e LOA, conforme dispôs a Constituição em seus artigos 165 e 169.

O planejamento seria um gênero do qual o planejamento orçamentário seria espécie. Na Constituição de 1988, o orçamento veio como um dos principais instrumentos de planejamento para os rumos da política no Brasil em todas as searas, e não somente na econômica. De certo modo, o orçamento foi “agigantado” em seu papel teórico, apesar de não ter sido acompanhado na prática, como aqui se pretende demonstrar

A Constituição de 1988 contemplou o instituto do Planejamento em seus dispositivos, tanto no sentido sistemático da palavra quanto as suas pequenas unidades²⁸³. No art. 21 da Constituição Federal, tem-se a atribuição da União para planejar e promover “a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações” (art. 29, XVII da Constituição); o artigo 25 traz as disposições acerca da possibilidade de criação, por parte do Estado, de regiões metropolitanas a fim de integrar, além da organização e execução de funções públicas de interesses comuns, o Planejamento dos Municípios integrantes; no art. 29, tem-se o planejamento municipal como item essencial a integrar a lei orgânica do Município; no art. 30, a competência atribuída ao Município para promover o adequado

²⁸¹ CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza no Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017, p. 579.

²⁸² REZENDE, Fernando; DAIN, Sulamis. Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. N. 15, p. 307-324, 1985, p. 307.

²⁸³ Quer-se dizer que a Constituição contemplou tanto o planejamento quanto os planos que o compõem, a fim de enaltecer a sua característica normativa e não meramente programática, diretiva.

ordenamento territorial, mediante planejamento; art. 91, a relevância conferida ao instituto ao conferir-lhe uma pasta do ministério somente dedicada a ele; art. 174, o planejamento como atribuição estatal, obrigatória para o setor público e indicativa para o setor privado, estabelecido mediante lei, isto sem contar o planejamento agrícola (art. 187), planejamento familiar (art. art. 226, §7º).

Ressalte-se ainda o art. 48, IV, que revela a importância jurídica conferida ao instituto do planejamento ao atribuir ao Congresso Nacional a competência para legislar sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. Criou-se aí um poder-dever do Estado em regulamentar a promoção do desenvolvimento nacional a partir do planejamento de ações voltadas para este fim. Afirma José Afonso da Silva²⁸⁴ que com tal dispositivo o planejamento obtém, definitivamente, natureza de lei por ser a partir de uma lei que é aprovado.

O planejamento orçamentário é uma importante ferramenta para o gasto eficiente. Um planejamento que considere a realidade dos mais diversos aspectos do país tende a externar um orçamento que atenda ao mínimo que se pretende como bem comum. Por óbvio, há imprevistos que permeiam a execução orçamentária e seu cronograma nem sempre poderá ser seguido fielmente. Entretanto, ao se falar em planejamento, não se está a mencionar apenas os aspectos contábeis que norteiam a realidade financeira do Estado. O planejamento é um meio para se alcançar um determinado fim – e estabelecer quais são esses fins já é uma parte do planejamento. O gestor deve analisar quais as pretensões que pretende alcançar com seu plano de governo para, então, promover um planejamento que considere as necessidades desse Estado, a realidade que se pretende transformar e, com base nisto fazer suas escolhas.

Assim como o processo de votação revela as preferências do eleitor na escolha dos representantes políticos, o processo orçamentário funciona como o mecanismo pelo qual a sociedade manifesta suas preferências em relação à origem e destinação dos recursos fiscais. Por outro lado, a orçamentação significa também o instrumento por excelência para fiscalizar a destinação desses recursos, ao permitir que os representantes políticos possam avaliar os resultados da política econômica e social conduzidas pelo Executivo, de modo a exercer o controle dos gastos públicos

Ou seja, o planejamento na seara constitucional é instituto consolidado, instrumento imprescindível para a concretização das metas governamentais. O planejamento é a verdadeira articulação governamental para a consecução dos

²⁸⁴ SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 90.

objetivos fundamentais de uma sociedade. A Constituição, quando definiu os objetivos e fundamentos da República Federativa Brasileira, vinculou todo o Estado – tanto a parcela representante quanto a parcela representada – para alcançar estas metas, através do Planejamento; daí sua verdadeira importância no contexto político – econômico – social da sociedade.

O que deve ocorrer, nitidamente, é que não se planeja para não se alcançar as metas traçadas; não se deve planejar para que os planos se percam no espaço e no tempo. Planeja-se para que se organize e selecione os melhores instrumentos adequados para alcançar os objetivos pretendidos; planeja-se para articular o que se tem a disposição com o que é necessário fazer. O caso clássico do ordenamento jurídico pátrio que prova a necessidade de planejar, sendo até mesmo uma obrigação, é a Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina o planejamento orçamentário ao gestor público quando da realização de despesas, do endividamento do erário, sempre voltado à receita que possui e aos programas sociais que tem o dever de concretizar. O planejamento deve ser comprometido axiologicamente, “tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do *status quo* econômico e social”²⁸⁵.

A título de exemplo dos planos criados após a Constituição de 1988, tem-se o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento²⁸⁶ como um dos maiores expoentes do planejamento governamental brasileiro; de acordo com as informações declaradas pelo Governo Federal, consiste em um modelo de desenvolvimento econômico e social, que combina crescimento da economia com distribuição de renda e proporciona a diminuição da pobreza e a inclusão de milhões de brasileiros e

²⁸⁵ BERCOVICI, Gilberto. O planejamento do Estado não pode ser reduzido ao orçamento. **Consultor Jurídico**. 31 Jan 2016, 2016, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-31/estado-economia-planejamento-estado-nao-reduzido-orcamento> Acesso em 30 Mar 2018.

²⁸⁶ Sobre o Programa de Aceleração do Crescimento, há matérias oficiais nos diversos portais do governo federal. A título de exemplo, conferir: “Sobre o PAC” Disponível em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac> Acesso em 23 mar 2018. O PAC também já é objeto de estudos acadêmicos sobre desenvolvimento e economia, bem como na área jurídica sobre políticas públicas: NOGUEIRA, Ronaldo Felipe Rolim. **Justiça social e ordem econômica: uma abordagem sobre o programa de aceleração do crescimento (PAC) como promotor do desenvolvimento nacional**. 2014. 172f. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2014; LEITÃO, Karina Oliveira. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país**. 2009. 286f. São Paulo: FAUUSP, 2009; ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Brasil em Desenvolvimento – Vol. 2**. Brasília: IPEA, 2010; JARDIM, Maria Chaves; SILVA, Márcio Rogério. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?**

brasileiras no mercado formal de trabalho²⁸⁷. Dentre as medidas tomadas pelo governo para alcançar as metas traçadas pelo PAC estão a desoneração tributária para gerar investimentos, o estímulo ao crédito e ao financiamento, e a melhoria do ambiente de investimento; medidas fiscais de longo prazo e consistência fiscal²⁸⁸.

Estas considerações acerca do planejamento são fundamentais para compreender qual o verdadeiro papel de um orçamento no contexto de equilíbrio econômico e financeiro que se pretende para o país, com a efetividade e garantia e proteção de direitos. Uma economia forte propicia que o Estado possa promover os interesses da sociedade, principalmente aqueles que geram custo aos cofres públicos.

Ao longo da história constitucional brasileira, como se percebeu, o planejamento esteve sempre presente, ainda como coadjuvante, no cenário político institucional. As relações havidas entre os Poderes Executivo e Legislativo deram a tônica de um planejamento com maior ou menor legitimidade democrática. O fato é que esta relação sempre foi bastante conturbada e revela uma história de concentração de poder nas mãos do Poder Executivo. Desde o início da era Vargas é possível verificar no Brasil como não havia um equilíbrio entre os poderes a ponto de um se sobrepor ao outro, como houve com o Estado Novo e durante o período militar da década de 60 à década de 80. Estas medidas foram parte da estratégia varguista de centralização das decisões políticas e que perdurou também no regime militar.

Sobre a ditadura Vargas, Bonavides²⁸⁹ compreende que a derrota do projeto de democracia liberal intentado pela Constituinte de 1945-1946 deveu-se a preponderância do Poder Executivo sobre os demais poderes. “Os jogos e intercâmbios políticos, que tinham seu canal natural de expressão – o Parlamento – coarctados, acabaram por penetrar todas as camadas da burocracia, fazendo com que as decisões políticas ganhassem cada vez mais um caráter intransparente, espesso e incontrolável”.

²⁸⁷ Dentre os objetivos traçados pelo PAC pode-se citar: “acelerar o ritmo de crescimento da economia, aumentar o emprego e a renda e diminuir as desigualdades sociais e regionais, manter os fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas” *in* BRASIL. **1º Balanço do PAC – Janeiro a Abril de 2007**. Brasília, 2007, p. 6. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf> Acesso em 25 mar 2018.

²⁸⁸ BRASIL. **1º Balanço do PAC – Janeiro a Abril de 2007**. Brasília, 2007, p. 6. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf> Acesso em 25 mar 2018.

²⁸⁹ BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e Terra, 1988, p. 409.

Assim, a “consciência autoritária”²⁹⁰ implantada na Era Vargas permaneceu durante muito tempo no cenário político brasileiro, reduzindo o poder de participação do povo à sua participação no processo eleitoral, limitando sua participação nas instâncias decisórias de poder. A democracia intentada nas diversas constituições brasileiras foi sendo obscurecida pelo autoritarismo político que permeou o século XX na história constitucional no Brasil.

No caso do planejamento, a Constituição de 1988 traz em seu bojo a possibilidade de participação da sociedade com o denominado orçamento participativo, ainda incipiente e de difícil aplicabilidade prática²⁹¹, mas sem dúvida uma alternativa que se aponta diante de um passado autoritário e centralizador.

No entanto, ainda se trata de um processo em construção que necessita do fortalecimento da democracia participativa para que o povo reivindique seu lugar de direito na sociedade. Assim, necessário se faz compreender a caracterização desse processo de continuidade de autoritarismo e tecnocracia burocratizante que inviabiliza a efetividade da participação democrática nas instâncias de poder bem como na busca pela efetivação de direito.

²⁹⁰ BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e Terra, 1988, p. 410.

²⁹¹ SABBAG, César de Moraes. **Orçamento e Desenvolvimento**. Campinas: Millenium, 2007; WAMPLER, Brian. A difusão do orçamento participativo Brasileiro: ‘boas práticas’ devem ser promovistas? **Opinião Pública**. Vol. 14, n. 1, p. 65-95, 2008; MENDES, D. C. V. R. **Democratizando o processo orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios Brasileiros**. Brasília: Esaf, 2004.

4. O GOVERNO MILITAR E AS FINANÇAS PÚBLICAS: CENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA, (DES)EQUILÍBRIO DE CONTAS E REFORMAS INSTITUCIONAIS EM PROL DE UMA ECONOMIA NACIONAL DESENVOLVIMENTISTA

Até o advento da Constituição de 1988, o processo orçamentário no Brasil passou por diversas fases. Antes de sua promulgação há dois momentos bem marcantes que interessam diretamente esse estudo: a elaboração do orçamento antes de 1964 e após 1964. Este ano foi o marco inicial de um novo processo de organização orçamentária no Brasil provocado pela votação do Projeto de Lei 201/1950, aprovado como Lei 4.320 em 17 de março de 1964, bem como pelo início do governo militar e inúmeras mudanças institucionais.

Antes de 1964, o cenário brasileiro era de incertezas e preocupações. No Congresso Nacional, os discursos dos parlamentares giravam em torno das crises política, econômica e social pelas quais o Brasil passava e suas consequências. Os elevados índices de inflação era motivo de preocupação pelo custo de vida não suportado pela maioria dos brasileiros. Aliomar Baleeiro, em discurso na Câmara dos Deputados²⁹², creditava os altos índices de inflação, dentre outras causas, “à expansão das despesas públicas, com a agravante de que elas se fazem sem autorização deste Congresso, o que as qualificamos ilegais, inconstitucionais e criminais”. A ordem era a reforma administrativa, bancária, tributária e eleitoral²⁹³.

Os sinais de esgotamento do Estado de bem-estar social surgiam no contexto internacional especialmente com a política expansionista americana na busca por mercados consumidores. Embora as bases do *welfare state* estivessem sendo desenvolvidas na Europa com repercussão no resto do mundo, especialmente no pós-guerra, no Brasil não foi suficiente para consolidar uma real igualdade, pois as políticas intervencionistas foram interessantes para elites, como o empresariado

²⁹² BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I. Brasília, ano 18, n. 184, seção I, 26 nov 1963, p. 9.234.

²⁹³ BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I. Brasília, ano 18, n. 184, seção I, 26 nov 1963, p. 9.226.

industrial, o que acentuou o caráter autoritário, corporativo e excludente do sistema brasileiro, descumprindo a promessa de distribuição dos benefícios econômicos²⁹⁴.

No ano de 1963 também estava em pauta a reforma agrária intentada pelo então Presidente João Goulart. A ideia não foi bem recepcionada por parte da Câmara dos Deputados, em especial os partidos de oposição, sob a escusa de que a propriedade privada corria risco de ser violada. Some-se a este cenário a tensão provocada pela disputada de poder no espaço mundial entre capitalistas e socialistas, polarizadas na figura dos Estados Unidos da América e União das Repúblicas Soviéticas Socialistas, respectivamente. A crise da Europa após a II Guerra aliada à tensão entre Estados Unidos e o bloco soviético impôs um padrão econômico de acumulação que os tornaram dependentes das grandes nações, especialmente dos Estados Unidos.

O objetivo central das forças hegemônicas que patrocinaram o regime ditatorial instaurado em 1964 era deter o processo de mudança inaugurado em 1930, cujo momento culminante deu-se no governo João Goulart. E, como decorrência, criar as condições institucionais para o desenvolvimento de um 'novo' padrão de reprodução do capital, que teria como características fundamentais o fortalecimento dos laços de dependência externa e a superexploração da força de trabalho²⁹⁵.

O resultado eram os frequentes discursos parlamentares sobre o impacto que as ações presidenciais teriam no Brasil ante o contexto mundial. Para amenizar a crise, acreditava-se que reformas no sistema político-administrativo deveriam ser feitas, especialmente as reformas tributária, bancária, administrativa e eleitoral. A reforma do sistema orçamentário não era mencionada diretamente no contexto de reformas urgentes no país, em que pese a tramitação de Projeto de Lei 201 nas casas parlamentares desde 1950.

Embora houvesse a sinalização de esforços de empregar o orçamento como instrumento de organização do Estado e como mecanismo de efetiva resolução de problemas²⁹⁶, a realidade ainda destoava da teoria. Era nítido o descaso no acompanhamento da elaboração e execução do orçamento, utilizando-o basicamente como instrumento contábil de anotação de receitas e despesas, além de ser um termômetro dos déficits governamentais. Em 1963, no auge das discussões sobre

²⁹⁴ CARVALHO, Raquel Melo Urbano. **Curso de Direito Administrativo**. Vol. 1. Salvador: Juspodivm, 2009, p. 818.

²⁹⁵ SOUZA, Nilson Araújo. A economia da ditadura e da transição. In (org). PINHEIRO, M.; [et.al.]. **Ditadura: o que resta da transição**. São Paulo: Boitempo editorial, 2014, p. 155.

²⁹⁶ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Seção I. Brasília, ano 18, n. 184, seção I 26 nov 1963, p. 9.233.

reformas de base no Estado brasileiro, o Projeto de Lei 201/1950 já contava com 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, não havendo sequer discussões sobre o referido projeto durante boa parte de sua existência.

Por outro lado, as transformações econômicas que ocorriam mundo afora, a contínua dependência financeira de capital estrangeiro, dentre outros fatores, pressionava o Brasil a organizar suas finanças nos padrões modernos de contabilidade. As empresas que atuavam no Brasil (brasileiras e estrangeiras) também manifestaram a necessidade de uniformização das normas financeiras nos diversos entes federativos, a fim de permitir uma melhor fiscalização e controle dos atos governamentais relacionados ao poder de tributar²⁹⁷.

As notícias sobre as transformações políticas e econômicas do período militar foram, durante muito tempo, atenuadas em virtude da ausência de uma narrativa historiográfica que retratasse não apenas os documentos oficiais, mas que fosse além e as contextualizasse com os demais acontecimentos. “A abordagem propriamente histórica da ditadura militar é recente”²⁹⁸; assim, o orçamento e sua regulamentação durante o período militar ainda é tema pouco discutido no ambiente acadêmico, especialmente se abordado no contexto das reformas institucionais. O orçamento monetário e o seu manejo para maquiar as contas públicas ainda é uma sombra que paira na história do Direito Financeiro brasileiro.

No intuito de contribuir para o esclarecimento e conhecimento desta fase histórica do Direito Financeiro, será demonstrado como o período de efervescência política e econômica no Brasil influenciou significativamente as reformas institucionais ocorridas e como elas se relacionam diretamente com a criação e as transformações da lei de organização orçamentária, a Lei 4.320 de 17 de março de 1964.

Inicialmente analisaremos os antecedentes da Lei de Organização Orçamentária a partir do Decreto-Lei 2.416/1940 em meio ao seu contexto histórico com ênfase nos aspectos político e econômico. Em um segundo momento, será analisado o Projeto de Lei 201/1950, as justificativas para sua criação, sua tramitação no Congresso Nacional e os principais acontecimentos políticos e econômicos que nortearam sua criação. Posteriormente, a análise será da lei 4.320 em meio ao

²⁹⁷ O Plenário. **Tribuna da Imprensa**. Rio de Janeiro, 26 mar 1952, p. 10.

²⁹⁸ FICO, C. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. **Revista Brasileira de História**, v. 24, n. 47, p. 29–60, 2004, p. 31.

conturbado período militar, considerando o impacto das reformas institucionais no final da década de 60 e as transformações econômicas da década de 70 e 80, e em que medida o orçamento foi utilizado como instrumento de efetivação do projeto político em vigor naquele período.

Atente-se ao fato de que esta análise não se deterá apenas aos aspectos normativos da lei, mas levará em conta, principalmente, o contexto político e econômico no qual estava inserido a fim de que se possa estabelecer um fio condutor de continuidade do projeto político estabelecido desde o período militar até depois da promulgação da Constituição de 1988.

4.1 As origens da Lei 4.320: o Decreto-Lei 2.416/40 no contexto de autoritarismo e centralização do Brasil na Era Vargas

A Lei 4.320 de 17 de março de 1964 possui histórico bem anterior ao de sua aprovação no conturbado ano de 1964.

Para compreender a importância da lei de uniformização da elaboração de orçamentos para um país como o Brasil, é preciso fazer um breve retrospecto até a década de 30, no período da Revolução Constitucionalista que levou à formação do governo provisório liderado por Getúlio Vargas.

Desde o início da década de 30, o modelo de administração baseado em gestão patrimonial existente no Brasil já demonstrava sinais de esgotamento e denunciava a prioridade da função contábil do orçamento com a escrituração do passivo²⁹⁹. A autonomia dos estados federativos da época despertou o alerta do governo federal para retomar o centro de poder da União. Pretendia-se auditar as contas dos Estados e Municípios a fim de controlar a dívida destes entes. Assim, por meio do Decreto 20.631 de 9.11.1931, o governo federal criou a Comissão de Técnicos para realizar estudos financeiros e econômicos daqueles entes federativos. Essa comissão funcionou sob a direção do Ministro da Fazenda e possuía a incumbência de “proceder ao estudo minucioso da situação econômico-financeira de cada Estado, e

²⁹⁹ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castelo Branco, 1930-1964**. Tradução: Ismênia Tunes Dantas. 14^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007; IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977; NUNES, Antonio José Avelãs. **Industrialização e Desenvolvimento – A Economia Política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”**. São Paulo: Quartier Latin, 2005; BRASIL, F. G., CEPÊDA, V. A., & Medeiros, T. (2014). O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. **Temas de Administração Pública**, Vol. 9, 60-90, n. 1, 2014.

seus Municípios, facultando ao Governo Provisório, com os subsídios que lhe oferecer a decretação de medidas necessárias à reorganização econômica e administrativa do país”³⁰⁰.

Em 1932, por meio do Decreto N° 22.089, de 16 de novembro de 1932, foi criada Secretaria Técnica encarregada de fazer uma auditoria nos serviços das dívidas públicas externas da união, Estados e Municípios do Brasil. Um dos Secretários-técnico desta pasta, em 1932, foi Valentim Bouças, empresário de renome no ramo privado, representante de empresas estrangeiras como a IBM, que apesar de ser liberal, defendia uma política intervencionista da União nos Estados e Municípios a fim de organizar as finanças públicas.

Em entrevista, Valentim Bouças afirmou que “não se conheciam devidamente as fontes de renda dos Estados e não se podia dizer quanto gastavam com a instrução (primária, secundária e superior), com a segurança pública (polícia militar e civil), com obra em geral, com o serviço de dívidas, com o pessoal, etc.”³⁰¹

Os trabalhos da Comissão deram origem ao Conselho Técnico de Economia e Finanças, criado pelo Decreto-Lei N° 14 de 25.11.1937. Este Conselho foi criado como parte do projeto de centralização político-administrativa do governo Vargas implantando ao longo do período que foi de 1930-1945, com o intuito de transferir para o governo federal a direção das operações financeiras externas. Era composto por 08 membros, um secretário-técnico e um presidente, todos nomeados pelo Presidente da República, dentre pessoas de reconhecida capacidade intelectual e notória idoneidade moral.

Durante o seu período de vigência foi considerado um órgão importante de aconselhamento do Ministério da Fazenda, responsável pela elaboração de pareceres técnicos sobre as finanças nos entes federativos, bem como promotor de eventos voltados para a área. Estava a cargo da Comissão, por exemplo, as conferências de secretários de Fazenda dos Estados, como a que ocorreu em 1938.

A Conferência dos Secretários de Fazenda dos estados aconteceu em março de 1939 e tinha diversos objetivos (denominados “theses” pelos organizadores), como a discussão sobre os impostos estaduais, municipais, a responsabilidade pelas políticas estaduais, o imposto de exportação, o imposto sobre vendas de consignação, os

³⁰⁰ Art. 1° do Decreto 20.631 de 16 de janeiro de 1932.

³⁰¹ BOUÇAS, Valentim. A Batalha da Padronização. **O Observador Econômico e Financeiro**. Rio de Janeiro, n. 160, p. 45-48, mar.1949.

impostos interestaduais, a produção de café, a criação de um órgão de controle financeiro e, claro “estudo de uma contabilidade e de um código orçamentário que possam ser executados em todos os Estados”³⁰².

Em entrevista sobre o evento, o então secretário-técnico Valentim Bouças declarou ao jornal *Correio Paulistano*³⁰³ que para crescer, o Brasil precisava expandir economicamente, o que ocorrerá por meio de “plano systemático de acção, sob a vigilância suprema do poder central”. O então Ministro da Fazenda anunciou que por ocasião da Conferência, “será organizado um plano geral de economia e finanças, para melhor entendimento entre os Estados”³⁰⁴. Esta necessidade surgiu quando se auditaram as contas dos Estados e Municípios para contabilizar a dívida externa e estabelecer seu controle, percebeu-se enorme dificuldade em processar tais números devido à não uniformidade de códigos para os mesmos elementos. A preocupação do governo central era uniformizar a elaboração do orçamento no âmbito dos Estados e Municípios, não havendo qualquer menção quanto à união.

Na Conferência, restou acordado que os Estados e Municípios adotariam uma nomenclatura única para codificar seus orçamentos. Passou-se, então, a elaboração de estudos com essa finalidade.

Aqui, percebe-se também que a o poder central ainda não se valia do orçamento enquanto instrumento de política econômica para implementar as decisões políticas voltadas para o bem-estar da população. Para Thomas Skidmore³⁰⁵, “Vargas transformou as relações entre o poder federal e estadual e, com isso, aproximou muito mais o Brasil de um governo verdadeiramente nacional”.

O orçamento passou a ser utilizado como instrumento de controle da dívida externa dos Estados e Municípios e que deveria ser controlado pela união mediante a adoção de padrão uniforme na sua elaboração. Fazia parte do projeto político de centralização do governo Vargas as conferências dos Secretários de Fazendas estaduais e municipais com o intuito de tratar de assuntos “de interesses dos entes federativos” e valer da inegável situação de caos das contas públicas para pôr em

³⁰² O discurso do Senhor Valentim Bouças. *Correio Paulistano*. São Paulo, n. 25.151, p. 1 -3, 9 mar 1938, p. 3.; Conferência dos Secretários de Fazenda. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, n. 70, p. 7, 26 mar 1938, p. 7.

³⁰³ O discurso do Senhor Valentim Bouças. *Correio Paulistano*. São Paulo, n. 25.151, p. 1 -3, 9 mar 1938, p. 1

³⁰⁴ O discurso do Senhor Valentim Bouças. *Correio Paulistano*. São Paulo, n. 25.151, p. 1 -3, 9 mar 1938, p. 1.

³⁰⁵ SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio a Castelo Branco, 1930-1964*. Tradução: Ismênia Tunes Dantas. 14^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 55.

prática medidas técnicas e administrativas que direcionassem o controle das tomadas de decisão no governo central.

Em 1945, o Brasil herdou um executivo federal que era incomensuravelmente mais forte que o que os revolucionários haviam tomado em 1930. O processo pelo qual o governo federal era constantemente fortalecido, às expensas dos governos estaduais e municipais, começou em novembro de 1930 e foi acelerado depois de 1937. Havia um aspecto político e outro administrativo nesse processo, se bem que os dois estivessem intimamente relacionados³⁰⁶.

O cenário de centralização do poder político em torno do governo federal era nítido, independente de partidos políticos. Os esforços de Vargas para conter o avanço de uma potencial “esquerda” no Brasil estimularam o paternalismo por meio de iniciativas que transmitissem sensação de proteção ao trabalhador; as táticas adotadas foram o falso estímulo à coalisão de sindicatos – pois apenas poderiam funcionar os permitidos pelo governo, a burocratização das estruturas sindicais para fins de controle de seu funcionamento, além de vasta legislação previdenciária, difundida por meio do trabalhismo; nas palavras de Skidmore, “[O] Estado Novo foi uma saída autocrática e não-partidária para a inexperiência política do Brasil e do subsequente impasse político de meados da década de 30”³⁰⁷.

Nota-se a burocracia como importante ponto de apoio para a implementação das medidas centralizadoras de Vargas. Na economia, a adoção da intervenção e a rejeição de ideias liberais também marcaram a Era Vargas. A criação de estatais e de programas de governo voltados para o direcionamento da economia e centralização das forças políticas podem ser percebidas com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional em 1940³⁰⁸ e a intervenção direta nos estados para extinguir os impostos interterritoriais, associado ao plano americano de Roosevelt, o *New Deal*.

No ano de 1939, o Conselho Técnico de Economia e Finanças incentivou a realização da I Conferência dos Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, assim como fez com a Conferência dos Secretários de Fazenda dos Estados e Municípios. Na ocasião, foram discutidos e debatidos os principais aspectos

³⁰⁶ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castelo Branco, 1930-1964**. Tradução: Ismênia Tunes Dantas. 14^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 55.

³⁰⁷ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castelo Branco, 1930-1964**. Tradução: Ismênia Tunes Dantas. 14^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 61-62.

³⁰⁸ A Comissão do Plano Siderúrgico Nacional foi criada em 1940 e a Companhia Siderúrgica Nacional em 1941; mediante auxílio por empréstimos do Export-Import Bank construíram uma imensa usina em Volta Redonda (Skidmore, 2007, p. 67). Inicialmente, foram colocados à disposição do Brasil, por meio do Export-Import Bank, empréstimos de longo prazo tendo como garantia as bases econômicas do Brasil.

da uniformização dos orçamentos nos entes federativos e o resultado foi a redução de 2.185 rubricas de receita que existiam até então para 57, uniformes e codificadas

Oito anos mais tarde, a Assembléia Constituinte aceitava a padronização, convertida em lei, por decreto do governo que tomou o número 1.804 de 24 de novembro de 1939, que segundo o deputado Aliomar Baleeiro, UDN, foi uma das ‘raras coisas boas feitas pelo Estado Novo’³⁰⁹

Uma segunda conferência de mesma natureza foi realizada em maio de 1940 com 96 delegados estaduais e municipais, também organizada pela Secretaria do Conselho ligado ao Ministério da Fazenda. Na ocasião foram homologados os padrões financeiros e a padronização dos balanços de pagamentos já discutidos desde a primeira conferência. Assuntos relacionados a receitas e contabilidade eram discutidos com autoridades financeiras e contábeis do país; participaram das conferências membros do poder público ligados ao Ministério da Fazenda, como o então secretário-técnico do CTEF Valentim Bouças.

O resultado da II Conferência foi a edição do Decreto 2.416 de 17.07.1940, que aprovou a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios. A Constituição de 1946 consagrou estas normas de padronização; no entanto, a União continuava a elaborar os seus orçamentos de modo distinto aos dos demais entes federativos. Tanto é que uma III Conferência, ocorrida em 1949, teve como um de seus principais encaminhamentos a luta pela elaboração de projeto de lei baseado no Decreto-Lei 2.416/40 a ser adotado por todos os entes federativos, incluindo a união.

Assim, ocorreu a III Conferência de Técnicos em Contabilidade e assuntos fazendários, sob a presidência do Senhor Valentim Bouças realizada no Rio de Janeiro, entre os dias 08.08.1949 e 1º.09.1949, realizada com o intuito de estudar não só “a racionalização das normas e métodos de técnica orçamentária, mas também o conhecimento das repercussões que os orçamentos possam ocasionar à economia do país, quanto à aplicação de recursos estatais”³¹⁰. Participaram também da Conferência representantes de diversos setores do governo federal, como o Ministério da Fazenda, o Ministério da Justiça e o DASP. Nos órgãos colegiados de deliberação eram discutidos os encaminhamentos a serem feitos que poderiam ser desde sugestões de política econômica como projeto de lei a ser encaminhado à esfera competente.

³⁰⁹ BOUÇAS, Valentim. A Batalha da Padronização. **O Observador Econômico e Financeiro**. Rio de Janeiro, n. 160, p. 45-48, mar.1949.

³¹⁰ Propósito do Governo anunciado pelo ministro da Fazenda na inauguração da III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários. **Diário de Notícias**. Rio de Janeiro. N. 8.220, segunda seção, p.1, 10 Ago 1949, p. 1.

Nesta oportunidade, o principal encaminhamento foi a elaboração de minuta de projeto de lei para uniformização da estrutura orçamentária no país em todas as suas esferas: municipal, estadual e federal. Àquele momento, a elaboração das peças orçamentárias da União e a contabilidade pública regia-se pelo código de contabilidade até então em vigor, veiculado no Decreto n. 4.536 de 28.01.1922. Já os Estados e Municípios regiam-se pelo Decreto-Lei 2.416 de 17.07.1940³¹¹. A diferença essencial entre os dois institutos devia-se supostamente às transformações sociais e estruturais que demandavam um modelo de informação contábil condizente com o novo modelo de administração que despontava à época. A mudança do modelo de administração patrimonial para o gerencial exigiu uma informação contábil mais descritiva e de informação mais acessível a todos e não somente para os técnicos da área.

Encerrada a Conferência, a minuta contendo a atualização das normas orçamentárias foi encaminhada ao Presidente da República e, caso entendesse favorável, que encaminhasse ao Congresso Nacional como projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo. Entretanto, meses após o referido encaminhamento, nada havia sido feito e o projeto não chegou ao Congresso. Diversos esforços foram envidados pelos conselheiros e membros participantes da Conferência, recorrendo à ajuda de funcionários do poder público como foi o caso do Diretor do IBGE; o próprio Valentim Bouças solicitou “adoção das conclusões pela aprovação e caução em lei federal”³¹², mas o projeto, uma vez encaminhado ao DASP, de lá não saiu. Assim, os secretários da Conferência recorreram aos parlamentares para que o resultado de seus esforços não fosse desperdiçado.

Deste modo, *a priori*, a iniciativa parlamentar motivou-se devido inércia do Poder Executivo na tramitação do projeto; embora o relatório com o resultado da III Conferência de Técnicos em Contabilidade e assuntos fazendários tivesse sido

³¹¹ Curiosa são as circunstâncias do surgimento deste Decreto alegadas pelo Deputado Aliomar Baleeiro na ocasião da apreciação do veto presidencial do art. 10 do projeto (Diário do Congresso Nacional, 23.04.1964, p. 154). Na ocasião, o então Presidente João Goulart havia vetado 09 dispositivos, dentre eles, o art. 10 que, segundo Aliomar Baleeiro, continha definição equivocada de taxa, a qual foi reproduzida com base no Decreto 2.416/40. De acordo com o Deputado Federal, “[E] como foi explicado pelo Sr. Afonso Almiro, em Mesa Redonda do Instituto Brasileiro de Direito Financeiro, por pressão dos interventores e Secretários da Fazenda no período ditatorial, pressão desses agentes que não queriam abrir mão de falsas taxas, foi incluída naqueles dois diplomas a cláusula final que di que ‘taxa é ainda para as contribuições destinadas ao custeio de atividades especiais da administração pública, provocadas por conveniência de caráter geral ou de determinados grupos de pessoas’”.

³¹² BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano V, n. 76, seção I, p. 3070, 5 Mai 1950, p. 3.070.

encaminhado aos então Ministros da Fazenda e da Justiça em 03.09.1940, o referido documento não saiu do DASP³¹³ (BRASIL, 1950, p. 3189). Por este motivo, os secretários da III Conferência procuraram os parlamentares para que tomassem a frente na propositura do referido projeto. Assim, por intermédio do deputado Berto Condé (PTB/RJ), o projeto foi apresentado à Câmara dos Deputados em 04.05.1950 e recebeu o número de ordem 201, ficando conhecido como Projeto de Lei 201/1950. Assinaram a justificativa, além do deputado Berto Condé, os demais deputados Edgard Fernandes (PE – CDP³¹⁴), Caiado de Godoi (GO – PSD), João D’Abreu (GO – PSD), Jurandir Pires (DF – PSD), Manoel Anunciação (PE – PTB), Jonas Correia (DF – PSD), Asdrubal Soares (ES – PSD), Paulo Nogueira (SP – PSP), Campos Vergal (SP – PSP), José Linhares (CE – PSP), João Adeodato (CE – PSP) e Carlos Medeiros (ES – PSD).

4.2 – O Projeto de Lei 201/1950 e sua tramitação no Congresso Nacional

Na sessão do dia 04.05.1950, publicada no Diário do Congresso de 05.05.1950, o deputado Alberto Condé (PTB – SP) apresentou o Projeto de Lei 201/1950. Argumentou a necessidade de aprovação do referido projeto por se tratar de assunto de interesse nacional, “ante prognósticos aterradores relativamente ao estado e desenvolvimento das finanças”³¹⁵. Segundo o deputado,

uma das primeiras maneiras de que devemos lançar mão para lutar contra o perigo que nos foi denunciado pelo Presidente da Comissão de Finanças, Sr. Deputado Horácio Lafer, que nos foi pintado, em seguida, em discurso de crítica pelo Deputado senhor João Cleofas, deve ser o de darmos aos assuntos relativos à movimentação das verbas orçamentárias um cunho de rigidez de conhecimento de significação que só pode resultar daquelas normas financeiras aconselhadas pela III Conferência de técnicos de contabilidade e assuntos fazendários, quer da República, quer dos Estados, quer dos Municípios.

Na sessão do dia 12.05.1950, o deputado Aliomar Baleeiro (UDN – BA) apresentou proposta de 06 emendas, as quais foram encaminhadas às comissões da Câmara – a de Constituição e Justiça e a de Finanças. As emendas sugeridas foram de

³¹³ BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, ano V, n. 76, seção I, p. 3070, 5 Mai 1950, p. 3.070.

³¹⁴ Sigla referente à Coligação Democrática Pernambucana, formada pelos partidos UDN, PR, PRP, PDC, PTB e PL.

³¹⁵ BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, ano V, n. 76, seção I, p. 3070, 5 Mai 1950, p. 3.070.

natureza técnica, por rigor ao preciosismo das definições até então utilizadas para as espécies tributárias, bem como para preservar a competência legislativa complementar dos Estados e Municípios em relação às normas de Direito Financeiro³¹⁶.

Em 18.05.1950, por ocasião da 14^a reunião da Comissão de Constituição e Justiça, o PL 201/50 foi distribuído ao deputado Lameira Bittencourt (PSD – PA). A partir desta data, o documento posterior que se tem notícia é um Ofício oriundo da Câmara Municipal de Cravinhos, Município do estado de São Paulo, assinado pelo seu Presidente Renato Pagano, datado de 20.11.1950, com data de recebimento na Câmara dos Deputados de 27.12.1950³¹⁷. Por meio deste, a Câmara Municipal solicitou a aprovação do Projeto de Lei 201/1950, ato que impulsionou novamente o projeto na Câmara dos Deputados a partir de maio do ano seguinte, já na vigência de uma nova legislatura. Entretanto, o projeto só teve novo ato oficialmente em 12.12.1951, quando o Deputado Federal Gustavo Capanema (PSD – MG) solicitou urgência do projeto, que foi deferido.

Em 1951 iniciou-se nova legislatura e com isso, o deputado Federal Oswaldo Fonseca (PTB – RJ), da Comissão de Constituição e Justiça, foi designado como novo relator do PL 201/1950. Seu parecer foi pela constitucionalidade do projeto, inclusive com as emendas sugeridas³¹⁸.

Em seguida, foi encaminhado o projeto para a Comissão de Finanças, sendo designado para relator o deputado Leite Neto (PSD – SE).

Nesta Comissão, foi feita a revisão das normas até então em vigor relacionada à temática, Decreto-Lei 2.416 de 17 de julho de 1940, tomando como base o dossiê elaborado na ocasião da III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários realizada em agosto de 1949.

No parecer do Relator Leite Neto (PSD – SE), publicado no Diário Oficial de 05.12.1951, percebe-se o discurso parlamentar em torno da uniformização das normas de Direito Financeiro em todo país, aspecto formal que orientaria a “fiscalização mais eficiente da aplicação dos dinheiros públicos, da arrecadação e da prestação de contas da administração”³¹⁹. O parecer da Comissão de Finanças fez um minucioso estudo

³¹⁶ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano V, n. 82, seção I p. 3045, 13 Mai 1950, p. 3.045.

³¹⁷ BRASIL. **Dossiê Projeto de Lei 201/1950**. Brasília: Imprensa Nacional, 1964, p. 749.

³¹⁸ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano VI, n. 229, seção I, p. 12.254, 1º Dez 1951, p. 12.254.

³¹⁹ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano VI, n. 231, seção I, p. 12.359-12.378, 5 Dez 1951, p. 12.371.

teórico sobre a importância das normas gerais de Direito Financeiro e sobre o orçamento público como importante instrumento de uma República. Citou dentre tantos autores, internacionais como Griziotti e Stourm, e nacionais Vieira Filho e Pontes de Miranda, além de fazer inúmeras referências ao Deputado e Constituinte de 1946 Aliomar Baleeiro.

É possível concluir, da análise do parecer da Comissão de Finanças, que o Direito Financeiro, àquela época, já se revelava como ramo importante do Direito Público, como um corolário da atuação do Estado, “que de mero agente contemplativo passou a intervir em todos os setores das atividades sociais”³²⁰. O Direito Financeiro revelava-se importante instrumento de controle das ações estatais quando de sua intervenção no domínio econômico, assim como outros ramos a ele conexos, como o tributário, o orçamentário, penal financeiro, processual financeiro.

Especificamente quanto ao orçamento, sua importância para a condução da vida política já era reconhecida pelos estudiosos da área. Era considerado um “plano da administração, um programa de previsão de todas as receitas autorizadas e da despesa fixada para determinado período”³²¹. O termo utilizado era o de “Lei do Orçamento”, assim como já a era no Decreto-Lei 2.416 de 17.07.1940, que uniformizou as regras de organização financeira nos Estados e Municípios. No entanto, mesmo com a utilização do termo “Lei”, o orçamento era considerado como “simples lei formal, ato da administração, que não pode alterar as relações jurídicas entre o Estado e os cidadãos (...) não cria direito novo e apenas aplica e executa a legislação vigente”³²².

Assim, a Comissão de Finanças votou favorável ao projeto nos termos do parecer do relator, acatou as emendas números 2 e 5 propostas ao projeto; rejeitou as demais e ainda acresceu 13 outras, dentre sugestões de alteração de texto e acréscimo de dispositivos. No mesmo sentido votou a Comissão de Constituição e Justiça, nos termos do voto do Relator Oswaldo Fonseca (PTB – RJ), aprovando inclusive as emendas feitas pela Comissão de Finanças³²³

³²⁰ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano VI, n. 231, seção I, p. 12.359-12.378, 5 Dez 1951, p. 12.372.

³²¹ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano VI, n. 231, seção I, p. 12.359-12.378, 5 Dez 1951, p. 12.371.

³²² BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano VI, n. 231, seção I, p. 12.359-12.378, 5 Dez 1951, p. 12.371.

³²³ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano VI, n. 231, seção I, p. 12.359-12.378, 5 Dez 1951, p. 12.376.

A redação final do projeto foi lida em plenário nas sessões dos dias 12 e 14 de dezembro, sendo aprovada com as emendas. Na ocasião recebeu o número de Projeto de Lei 201/50 – B. Em 31.01.1952, o projeto foi encaminhado, via ofício 121/52, ao Senado Federal.

No Senado Federal, o Projeto de Lei 201/50 da Câmara dos Deputados recebeu o número 38/1952. Seu teor foi lido na sessão plenária do dia 5.2.1952, entrou em pauta nos dias 14 e 15.02.1952, sendo distribuído às comissões de Constituição e Justiça e de Finanças em 18.2.1952.

Após esses primeiros ritos, apenas em 28.05.1958 o projeto recebeu novamente alguma movimentação. O relator da Comissão de Constituição e Justiça, Senador Waldemar Pedrosa (PSD – AM), emitiu parecer 172/58 favorável ao projeto³²⁴. Já o parecer da Comissão de Finanças (Nº 173/58) relatado pelo Senador Juracy Magalhães (UDN-RJ), informou que o decurso do tempo desde a chegada do projeto no Senado (em 1952) tornou o projeto de lei defasado e até superado por um outro que já estava em estudo na Câmara dos Deputados sobre a Lei Orgânica do Orçamento Federal. Assim, sugeriu que o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda realizasse estudo para fins de elaboração de um projeto substitutivo, eliminando as contradições e possíveis conflitos com o novo estatuto em elaboração³²⁵.

O projeto de lei foi encaminhado ao Ministério da Fazenda (Ofício Nº 43/1958), que respondeu com um novo substitutivo elaborado pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças, que trouxe algumas alterações em relação ao projeto original. Este substitutivo foi analisado pelo Senado por meio do Parecer 174 da Comissão de Finanças, também de relatoria do senador Juracy Magalhães (UDN – RJ).

Neste parecer são apontadas as alterações feitas pelo Ministério da Fazenda, dentre as quais foram destaques: a) distinção entre lei orçamentária e orçamento analítico; b) adoção de contabilidade mais próxima da privada, baseado em estudos da ONU sob a justificativa de facilitar a “comparabilidade dos orçamentos nos três níveis (...) e fornecer elementos de informação para a análise econômica e a formulação de política de estabilidade e expansão mediante os procedimentos

³²⁴ BRASIL. 48ª sessão legislativa da 3ª Legislatura, em 28.05.1958. **Anais da República**. Livro 6. P. 858-889, Rio de Janeiro: Diretoria de publicações, 1958, p. 859.

³²⁵ BRASIL. 48ª sessão legislativa da 3ª Legislatura, em 28.05.1958. **Anais da República**. Livro 6. P. 858-889, Rio de Janeiro: Diretoria de publicações, 1958, p. 859-860.

orçamentários particularizados”³²⁶; c) equiparação dos créditos adicionais aos demais créditos orçamentários, tornando sinônimos os termos ‘abertura’ e ‘autorização’ de créditos; d) especialização de receitas destinadas ao desenvolvimento econômico ou à amortização da dívida mediante a constituição de fundos especiais; e) possibilidade de realizar empenhos por estimativa e consequente registro em restos a pagar, com vigência de um ano, para saldos das dotações destinadas à obras; f) vedação à dotações globais para pessoal, material, serviços de terceiros, investimentos, sendo necessária a especificação dos projetos aos quais os recursos serão destinados bem como o impacto dos investimentos na economia. Além disso, o Conselho Técnico de Economia e Finanças sugeriu que o órgão técnico da fazenda participe da elaboração da proposta orçamentária. Ao final, opina pela aprovação do projeto nos termos do substitutivo sugerido pelo setor técnico do Ministério da Fazenda, sendo encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Orçamento e Finanças para emissão de parecer.

Após essa tramitação, apenas em novembro de 1962, 04 anos depois da última movimentação no Senado e 10 anos depois de ter chegado nesta casa, o projeto é incluído na ordem do dia no plenário.

Em uma nova legislatura, natural que o projeto fosse designado para um outro relator nas comissões que já havia passado. Na de Constituição e Justiça, o Relator foi o senador Ruy Carneiro (PSD - PB), que por meio do Parecer N^o 711 lido na sessão de 29.11.1962³²⁷, opinou pela aprovação do projeto já como substitutivo oriundo do Ministério da Fazenda. Em seguida, o senador Jefferson de Aguiar (PSD - ES) apresentou substitutivo ao projeto de lei, o qual teve que retornar à Comissão de Constituição e Justiça para emissão de novo parecer. Em 10.12.1962 é lido o parecer do Senador Jefferson Aguiar (PSD – ES) favorável ao projeto³²⁸.

Em seguida, mais uma vez o projeto vai às comissões de constituição e justiça (Parecer N^o 749/62 – Relator Senador Silvestre Péricles/PTB – AL) e de finanças (Parecer N^o 750/62 – Relator Senador Ary Viana/ UDN – ES). O projeto é aprovado

³²⁶ BRASIL. 48^a sessão legislativa da 3^a Legislatura, em 28.05.1958. **Anais da República**. Livro 6. P. 858-889, Rio de Janeiro: Diretoria de publicações, 1958, p.862.

³²⁷ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, Ano XVII, n. 192, seção I, p. 2534, 1^o Dez 1962, p. 2534.

³²⁸ BRASIL. **Dossiê Projeto de Lei 201/1950**. Brasília: Imprensa Nacional, 1964.

por considerar que não houve alteração de conteúdo que o prejudicasse, apenas o atualizou diante do decurso do tempo³²⁹.

Sem maiores polêmicas, o Projeto de Lei 38/1952 é lido em plenário no dia 14.12.1962, aprovada a redação conforme parecer 789/62 e devidamente encaminhado à Câmara dos Deputados (Ofício N° 896/62) para fins de apreciação das emendas³³⁰.

Na Câmara, o projeto chega às comissões para análise do substitutivo encaminhado pelo Senado. Na de Constituição e Justiça, o relator, deputado Altino Machado (PTB-AC), opinou pela aprovação, que foi acompanhado pelo restante da comissão. Na de Orçamento, o deputado Ruy Santos (UDN), relator, emitiu parecer favorável ao substitutivo do Senado, com exceção à emenda 22, cujo teor estabeleceu no art. 22 do referido projeto a definição de “orçamento analítico” por entender que o dispositivo contraria a constituição no que se refere à delegação de poderes e ao estorno de verbas. Os demais membros da comissão acompanharam o relator³³¹.

As emendas do Senado foram encaminhadas para votação pelo plenário da Câmara no dia 05.11.1963, mas não houve quórum de votação. Colocado em pauta novamente no dia 07.11.1963, foi aprovado sem registro de discursões ou debates³³².

A redação final do projeto é lida na sessão de 25.11.1963 e aprovada, sem qualquer questionamento, na sessão do dia 27.11.1963. Em seguida, no dia 18.02.1963, é encaminhado para sanção pelo Presidente da República via Ofício N° 179/64.

O Presidente à época, João Goulart, após apreciação do projeto de lei, enviou a Mensagem de Veto N° 47 ao Senado Federal, em 17.03.64, contendo 11 vetos ao projeto encaminhado.

Em síntese, os vetos podem ser assim apresentados:

1. parágrafo único do art. 3° e no art. 57, a expressão "Ressalvado o parágrafo único do art. 3° desta lei": a justificativa era a de que os créditos por antecipação de receita, emissões de papel moeda e outras entradas compensatórias não fossem excluídas da totalidade de operações de crédito autorizadas no orçamento, especialmente em relação às emissões de papel moeda, por ser contrário ao disposto no art. 73, § 1°, II da Constituição de 1946 – em consequência, o art. 57 por fazer menção ao art. 3° deveria ser excluído;

³²⁹ BRASIL. **Dossiê Projeto de Lei 201/1950**. Brasília: Imprensa Nacional, 1964.

³³⁰ BRASIL. **Dossiê Projeto de Lei 201/1950**. Brasília: Imprensa Nacional, 1964.

³³¹ BRASIL. **Dossiê Projeto de Lei 201/1950**. Brasília: Imprensa Nacional, 1964

³³² BRASIL. **Dossiê Projeto de Lei 201/1950**. Brasília: Imprensa Nacional, 1964.

2. § 2º do art. 6º: não haveria razão de estabelecer como parâmetro para os valores das transferências obrigatórias os dados apurados no balanço anterior ao da elaboração da proposta orçamentária, pois tal medida apenas traria problemas em relação a sua atualização devido às altas taxas de inflação existentes à época;

3. os arts. 9º e 10: no art. 9, o conceito de tributo e receita dado pelo projeto de lei divergem do projeto de Código Tributário que estava em tramitação, além de não abranger outros tributos que atendem atividades especiais da administração e com finalidade extrafiscal;

4. no art. 14, a expressão “subordinados ao mesmo órgão ou repartição”: o conceito dado a unidade orçamentária poderia levar à inúmeros equívocos se considerado “mesmo órgão ou repartição” especialmente quando houvesse despesas às quais não correspondesse contraprestação para o mesmo ente, como é o caso de cotas de transferência aos Municípios nos impostos de renda e consumo;

5. no art. 15, as palavras entre vírgulas – “no mínimo” e todo o § 1º: o fato da lei estabelecer a discriminação por meio de elementos “seria homologar processo complementar, posto à margem pela maioria das nações” e acrescentou que “a concentração de recursos em uma única rubrica (...) permitirá o estabelecimento de critérios de preferência, sem ferir qualquer regra constitucional”;

6. art. 43 e todos os seus parágrafos e a expressão “obedecidas as disposições do art. 43” do art. 7º, I: argumentou-se que o condicionamento de abertura de crédito à existência de receita excedente seria fugir da realidade financeira do país que “poucas vezes apresentou orçamento equilibrado”;

7. § 1º do art. 55: por acreditar tratar-se de norma regulamentar, não seria plausível, segundo o Presidente, fixar técnica de redação de recibos em lei de caráter geral aplicável a todos os entes da federação;

8. no art. 58, a expressão “ou não”: argumenta-se que tal expressão alternativa gera margem de discricionariedade para que possa ser feito pagamento de obrigação ainda pendente de implemento de condição, impondo um ônus ao poder público;

9. a parte final “nem a responsável por dois adiantamentos” do art. 69: devido à realidade nacional operar informalmente em regime de adiantamento, tal dispositivo poderia comprometer as operações financeiras e contábeis diárias das administrações públicas;

10. art. 98: o conceito de dívida fundada deveria ser objeto de uma outra lei que tratasse exclusivamente sobre crédito, pois a dívida fundada consolidada não pode ser caracterizada apenas pelo seu prazo de resgate, mas levando em consideração outros fatores³³³.

³³³ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, Ano XIX, n. 68, seção I, p. 2402-2403, 17 Abr 1964, p. 2402.

O projeto de lei foi transformado em lei oficialmente, recebendo o número de ordem 4.320 de 17.03.1964. A mensagem de veto presidencial foi lida na sessão de 16.04.1964 e publicada no Diário Oficial em 17.04.1964³³⁴. Nesta mesma sessão, foi encaminhada a mensagem para apreciação de comissão mista composta pelos senadores Ruy Carneiro, Bezerra Neto e Antonio Carlos e pelos deputados Ultimo de Carvalho e Altino Machado e Ruy Santos – os dois primeiros deputados foram substituídos pelos deputados Antonio Bay e Humerto Lucena, conforme designado pelo Presidente na sessão do dia 20.04.1964.

Apenas 02 dias depois de formada a nova comissão com os deputados substitutos, nos dias 22 e 23.04.1964 foi à plenário a votação dos vetos do Projeto de Lei 201/50, transformado na lei 4.320/64.

O Presidente do Congresso Nacional colocou em votação o veto de dois projetos de lei: o de N° 2.182-B-60 (veto total) e o de N° 201-D-50 (veto parcial).

Na discussão, apenas o deputado Aliomar Baleeiro (UDN) manifestou-se verbalmente. Deixou claro que os vetos presidenciais não devem ser acatados, com exceção de um

(...) todos os vetos ao projeto de nº 201, que dita normas financeiras para o preparo e controle dos orçamentos, todos eles também devem ser repelidos porque visam a conversar na mão do Executivo medidas de arbítrio, velhas, perfeitamente conhecidas do Congresso e que têm tido o mais nefando efeito sobre a vida financeira e econômica do país. Todavia, há um veto que a meu ver de ser acolhido porque, involuntariamente, o Presidente da República, vetando o artigo, propicia aos Srs. deputados e Senadores uma oportunidade de eliminar do texto um erro grosseiro de Direito Financeiro e de ciência financeiro³³⁵.

O erro a que se refere o deputado Aliomar Baleeiro é o art. 10 do projeto de lei, que estabelece o conceito de tributo; o deputado justifica que o conceito de tributo estabelecido no projeto é equivocado, engloba o conceito de taxa pago por terceiro, apenas por quem é beneficiário. Argumenta que o referido dispositivo é oriundo do Decreto 2.416/41, o qual já nasceu viciado devido a “pressão desses agentes que não queriam abrir mão de falsas taxas”³³⁶. Além do mais, explicou que tal conceito já vinha sendo regulado no projeto de lei que trata do Código Tributário. Assim,

³³⁴ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, Ano XIX, n. 68, seção I, p. 2402-2403, 17 Abr 1964.

³³⁵ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, Ano XIX, n. 5, p. 153-158, 23 Abr 1964, discurso Aliomar Baleeiro, p. 154.

³³⁶ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, Ano XIX, n. 5, p. 153-158, 23 Abr 1964, discurso Aliomar Baleeiro, p. 154.

encaminhou sugestão de que todos os vetos fossem rejeitados, com exceção ao de número 10.

Conforme orientado pelo deputado Aliomar Baleeiro, todos os vetos foram rejeitados, com exceção ao correspondente à cédula V, veto de número 10³³⁷. Os vetos presidenciais foram derrubados sem maiores discussões; a Lei 4.320 que já estava em vigor foi republicada com o veto do art. 10, estabelecendo no Brasil um novo regime de elaboração e organização orçamentária³³⁸.

Da análise da tramitação acima descrita, é possível concluir certa animosidade por parte dos parlamentares em relação ao Presidente João Goulart, especialmente na fase de sanção do projeto. Ao longo dos 14 anos de tramitação os discursos proferidos em plenário ressaltaram a importância da Lei para a uniformização das contas públicas. Foram praticamente 10 anos de engavetamento de um projeto de lei que, ao ser promulgado como lei, atendeu perfeitamente aos anseios de uma política fiscal de controle e contenção dos gastos a cargo do Executivo.

A clara percepção de orçamento aliado ao planejamento é sentida nos discursos; mas a prática se mostrou diversa e o descaso com a tramitação é a maior prova disso. O envio do projeto ao Ministério da Fazenda para apreciação percebe-se o tom de centralização oriundo de anos anteriores, especialmente da era Vargas. Também neste período, durante o governo de Juscelino Kubitschek, o capital estrangeiro teve grande alcance no Brasil, bem como as indicações das políticas monetárias do FMI, tudo a fim de atrair os investidores. A adoção de contabilidade mais próxima da privada, por indicativo de estudos da ONU também denunciam a influência externa na elaboração deste diploma normativo. A falta de debate entre parlamentares sobre as sugestões surgidas ao longo da tramitação do projeto é, também, um indicativo da disparidade entre o discurso – de relevância do projeto – e a prática. A concentração de poder nas mãos do Executivo, apesar da iniciativa do Poder Legislativo, ainda se destacava de modo solar.

³³⁷ Cédula II – 224 sim, 32 não e 17 branco; cédula III – 227 sim, 31 não e 15 branco; cédula IV - 225 sim, 30 não e 18 branco; cédula V - 105 sim, 152 não e 16 branco; cédula VI – 221 sim, 29 não e 22 branco; cédula VII – 215 sim, 29 não e 29 branco.

³³⁸ A vigência da lei, de acordo com seu art. 114 era de 1º de janeiro de 1964, ou seja, uma lei com efeitos retroativos para alcançar os orçamentos que seriam elaborados àquele ano. Em 19.11.1964, foi publicada a lei 4.489 que deu nova redação o art. 114. “Os efeitos desta lei são contados a partir de 1º de janeiro de 1964 para o fim da elaboração dos orçamentos e a partir de 1º de janeiro de 1965, quanto às demais atividades estatuídas”.

Como em 1940, com o Decreto-Lei 2.416, a Lei 4.320 surge por pressão dos setores contábeis para uniformização de técnicas. No entanto, as situações de instabilidade política e econômica podem ser consideradas fatores essenciais que pressionaram a edição de tais normas. O padrão de financiamento do Estado até então adotado era insuficiente para atender aos projetos políticos de desenvolvimentismo em curso. O processo de acumulação de capital no Brasil ainda possuía boa parte de sua fonte na esfera privada; os projetos políticos norteavam a ação estatal para favorecer o ambiente de investimentos favorável ao capital estrangeiro, que por sua vez pudesse ser revertido para indústria. Já neste período, um dos meios cogitados para a reversão deste quadro seria a reestruturação do sistema tributário a fim de ampliar a captação de recursos por parte do Estado, o que dependeria do seu papel mais ativo ou mais retraído na economia. Nesse contexto é editada a Lei 4.320.

4.3 A Lei 4.320/64, as reformas institucionais e o papel do orçamento na dinâmica do planejamento econômico do Brasil no governo militar

Após 14 anos de tramitação legislativa finalmente é publicado, em 17.03.1964, o Projeto de Lei 201/1950 com o número de ordem 4.320. Embora ao longo do trâmite tenha sido demonstrada a necessidade e importância de uniformização das normas de organização financeira, o projeto demorou 14 anos para ser promulgado, tendo entrado em vigência já durante o governo militar. Rapidamente, a lei se alinhou ao propósito de estabilização monetária do novo governo – assim como foi utilizada como uma espécie de muleta para legitimar inúmeras manobras orçamentárias a fim de justificar os atos de política econômica que entraram em vigor. Neste intervalo, inúmeras transformações aconteceram no Brasil e no mundo.

Em 1960, Jânio Quadros ganhou a eleição para Presidente da República e como vice, em chapa diversa, saiu vitorioso João Goulart. Em 1961, o novo governo iniciou um governo com “política internacional independente”³³⁹ e com herança econômica marcada pelo desequilíbrio nas contas e com elevada inflação originários dos altos investimentos do plano de metas de Kubitschek. As pressões sobre o seu governo fizeram Jânio Quadros renunciar ao cargo naquele mesmo ano, em agosto de

³³⁹ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castelo Branco, 1930-1964**. Tradução: Ismênia Tunes Dantas. 14^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 247-248.

1961, quando João Goulart assume a presidência, mas só a exerce de fato em 1962, após o plebiscito por meio do qual se restaurou o presidencialismo³⁴⁰.

Em seu governo, Goulart criou o Ministério do Planejamento, nomeando para a pasta Celso Furtado, com suas ideias oriundas do desenvolvimentismo reformista da CEPAL. Para ele, a alta da inflação devia-se à expansão dos gastos públicos. Assim, é criado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, a fim de recuperar a economia com a redução dos gastos públicos e o não comprometimento do crescimento da renda. Algumas das medidas implementadas foi a redução aos subsídios de importação de petróleo e trigo, bem como às tarifas de serviços públicos de transporte e telecomunicações.

O plano teve sua execução frustrada devido, especialmente, à não obtenção de recursos junto ao FMI³⁴¹. Logo em seguida, é sancionada a Lei 4.131 de 03 de setembro de 1962, que limitou a remessa de lucros para o exterior, o que agravou ainda mais a relação do Brasil com os investidores estrangeiros.

A ausência de um mercado de capitais eficiente, as dificuldades na balança de pagamentos³⁴² são apontados como óbices para a montagem de um novo esquema de financiamento da economia, o que levou à retração dos investimentos e elevada desaceleração da economia, além de inflação com altos índices percentuais. Tal cenário, juntamente com as medidas que iam de encontro ao capital estrangeiro e ainda, as controvérsias em torno de uma possível reforma agrária a ser promovida por João Goulart³⁴³; levaram a economia à uma depressão profunda, com um parque industrial dependente de investimentos públicos, um Estado interventor na economia mas sem aparato administrativo e institucional, uma burguesia internacionalizada em posição estratégica na dinâmica social e econômica, cenário ideal para a implementação do golpe militar de 1964.

³⁴⁰ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castelo Branco, 1930-1964**. Tradução: Ismênia Tunes Dantas. 14^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 250-251.

³⁴¹ O cenário político nacional não estava favorável à investimentos estrangeiros tanto quanto no governo de Kubitschek. A aprovação de Lei retringindo a remessa de lucros para o exterior trouxe inúmeros conflitos diplomáticos entre Brasil e as demais nações investidores; o anúncio do governador Leonel Brizola da expropriação da companhia telefônica do Rio Grande do Sul, subsidiária da International Telephone and Telegraph Co., seguido pelo do governador do Estado da Guanabara Carlos Lacerda, também de expropriação da companhia telefônica do Rio de Janeiro – subsidiária de empresa canadense, arrefeceu ainda mais os ânimos entre Brasil e seus investidores (Skidmore, 2007, p. 278-9).

³⁴² OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil**, 2^a ed, Belo Horizonte, Oficina de Livros, 1991, p. 32.

³⁴³ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castelo Branco, 1930-1964**. Tradução: Ismênia Tunes Dantas. 14^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 278-279.

Com a ascensão dos militares ao poder, os rumos da economia foram firmados em torno de um projeto liberal com atração de investimentos estrangeiros e estímulo da indústria nacional. Roberto Campos foi nomeado Ministro do Planejamento e Octavio Gouveia de Bulhões Ministro da Fazenda. Juntos, são responsáveis pelo PAEG.

Mesmo tendo sido elaborada e votada antes do golpe de 1964, a sua vigência se deu apenas em abril daquele mesmo ano, já com os vetos presidenciais derrubados. A lei era considerada um avanço para a contabilidade pública, mas já demonstrava ares de esgotamento antes mesmo de se tornar efetiva. O demorado período de 14 anos tornou-se um grande obstáculo a ser superado.

Com o início da ditadura militar e as mudanças ocorridas na economia, especialmente a partir do PAEG, a Lei 4.320/64 também sofreu algumas alterações. A principal delas deu-se com a reforma administrativa ocorrida em 1967, com o Decreto-Lei Nº 201, que com seu art. 7^o³⁴⁴ teria implementado no Brasil o orçamento programa³⁴⁵ no Brasil³⁴⁶.

A partir da reforma administrativa, juntamente com as demais ocorridas no período militar como a tributária e bancária, é possível compreender o projeto político e econômico no período. Elas influenciaram significativamente os usos do orçamento público como instrumento de planejamento e deram a tônica para o processo de constitucionalização na Constituinte de 1986-1987. Assim, passaremos agora a discutir a reforma administrativa ocorrida em 1967 com ênfase no impacto ocorrido no processo orçamentário.

4.3.1 – O orçamento no período militar

³⁴⁴ Art. 7º. A ação governamental obedecerá a planejamento que vise ao desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteando-a 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; orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso (BRASIL. Decreto-Lei 201 de 27 Fev 1967. **Câmara dos Deputados**. Brasília: Imprensa Nacional, 1967).

³⁴⁵ O orçamento-programa foi instituído a partir do Decreto-Lei nº 200/67, que consagrou as funções de planejamento e orçamento público. Na lei, está prevista uma classificação de despesas com uma série de funções de Estado, desdobradas em programas de governo, que fazem a ligação entre os planos e o orçamento a ser executado no exercício. Os programas se desdobram em subprogramas e os subprogramas em projetos e atividades. (NUNES, OLIVEIRA, BÉU, 2015, p. 428).

³⁴⁶ SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973; BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 2ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

Em 1964, o orçamento público ainda era regido pela Constituição de 1946. Como visto anteriormente, a Constituição não se ateve detidamente a especificações sobre o orçamento, estabelecendo apenas que haveria uma parte fixa e uma parte variável com obediência à rigorosa especialização (art. 73, § 2º da Constituição de 1946). Na verdade, no âmbito federal o orçamento era regulamentado até então pelo antigo Código de Contabilidade, veiculado pelo Decreto-Lei 4.536 de 28.1.1922.

Como já mencionado acima, não havia uniformização na elaboração do orçamento, sendo feita apenas a previsão de receita e despesas sem maiores detalhamentos. Em 1937, com a criação do DASP, este órgão passou a ser o responsável pela organização da elaboração da proposta que seria encaminhada pelo Presidente ao Legislativo.

Com a edição da Lei 4.320/64, ainda sob a égide da Constituição de 1946, a organização do orçamento passou a ser em três peças fundamentais: o orçamento fiscal (o denominado orçamento geral da união), o orçamento da previdência e o orçamento das empresas estatais.

O orçamento fiscal era, assim como é ainda hoje, o orçamento de “execução das contas do Tesouro Nacional, que compreende a receita tributária e outras receitas arrecadadas, os gastos fiscais realizados pela administração central e parte da administração descentralizada”³⁴⁷. Ele não era muito debatido no Congresso³⁴⁸ o que revela uma predominância da atuação do Executivo sobre sua elaboração e execução. Não que o Legislativo não tivesse interesse, mas as circunstâncias de cerceamento dos poderes de atuação limitavam bastante os debates sobre os rumos dos gastos públicos; apenas o orçamento fiscal era submetido ao Legislativo, isso mesmo sem a totalidade das receitas e despesas. Os orçamentos das estatais e monetário não eram submetidos ao Congresso.

O orçamento das estatais é aquele a cargo das empresas pública e que adquiriram maior autonomia após a edição do Decreto-Lei 200/1967. Com a iniciativa do governo militar de promover a descentralização das atividades administrativas, promoveu a autonomia financeira, operacional e administrativa das empresas públicas, destinando-lhes dotações orçamentárias específicas. Apenas a partir do

³⁴⁷ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)**, São Paulo, Huci- tec, 1995, p. 73.

³⁴⁸ BRASIL. Quarta Reunião Ordinária da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 Abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. P. 138-150, 18 jun 1987, p. 139, discurso Mário Henrique Simonsen.

orçamento de 1968 que se percebe o destaque de verbas orçamentárias específicas para tais entes.

E finalmente, o orçamento monetário, que se tratava de um orçamento paralelo controlado pelo CMN, destinava-se a fixar tetos para as contas das chamadas autoridades monetárias (Banco Central e Banco do Brasil) e dos bancos comerciais, a fim de controlar os meios de pagamento, conformando-os às necessidades do combate à inflação. Mais à frente, quando da análise das mudanças institucionais do período militar, adentraremos um pouco mais no assunto.

Até a edição da Lei 4.320/64, o procedimento de elaboração do orçamento da União centrou-se nas mãos do Ministério da Fazenda, sob o olhar vigilante do Presidente da República. Mesmo com a Constituição de 1946, as regras consideradas eram do então código de contabilidade, como já mencionado em capítulos anteriores. Os acontecimentos políticos e econômicos no Brasil e no mundo norteavam a atuação do governo e os orçamentos continuavam a cumprir com sua função contábil, apontado déficits e, raramente, superávits. A função econômica, por sua vez, era timidamente percebida quando havia a conjugação do planejamento econômico com a elaboração do orçamento; entretanto, o protagonismo do orçamento ainda se devia à sua função contábil, de conta necessária para controlar os déficits orçamentários.

Em 1964, com a implementação da Lei 4.320, os princípios da universalidade, unidade, regime de caixa para receitas e competências para despesas passaram a fazer parte da realidade do orçamento federal. A figura do ordenador de despesas, responsável diretamente pela liberação de recursos para quitação de obrigações públicas também passou a ser um diferencial. Adoção de correspondência entre uma dotação em valores com uma meta pré-estabelecida também foi uma importante inovação que possibilitou, por exemplo, a aproximação do planejamento econômico da elaboração do orçamento.

Uma vez estabelecida as prioridades governamentais, era necessário participar na elaboração do orçamento e verificar quais fontes orçamentárias poderiam fazer jus àquela despesa. Esta relação de vinculação de receita e despesa era um indicativo do princípio do equilíbrio orçamentário que vinha sendo adotado, muito sob influência das tendências de planejamento norte americanas.

O *caput* do art. 2º indica que a elaboração do orçamento deve “evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo”, levando a crer que o uso do orçamento público será essencial para o planejamento das estratégias de

execução das políticas governamentais. O planejamento econômico cada vez mais se fazia necessário como outra face do orçamento e terá destaque com a edição do Decreto-Lei 200/1967 e a instituição do orçamento programa.

Da análise da Lei 4.320, convém analisar dois aspectos fundamentais para compreensão do papel do orçamento durante o período militar: os princípios da unidade e universalidade e a tendência a se contemplar o aspecto econômico do planejamento na elaboração do orçamento.

No que se refere ao aspecto dos princípios da unidade e universalidade, a exigência de figurar na lei do orçamento todas as despesas próprias dos órgãos do governo e da administração centralizada (art. 4º), não havendo menção aos orçamentos da administração descentralizada, nos dá uma pista para a compreensão das mudanças estruturais no orçamento a partir da Constituição de 1967. Eles foram consagrados constitucionalmente desde 1934, sendo reproduzidos em sua redação desde então. Em 1967, pela primeira vez, os princípios relacionados à elaboração são discretamente alocados no *caput* do art. 65, ao mencionar que o orçamento será anual e dividir-se-á em corrente e de capital, e ainda, “compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da Administração Direta quanto da Indireta”, merecendo destaque a exclusão deste rol de entes da administração “apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento”.

Em relação aos princípios, convém relembrar o *caput* do art. 2º da Lei 4.320: “A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica e financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”.

Cumprе esclarecer que a concepção atual desses princípios de universalidade referente à toda e qualquer receita ou despesa de qualquer ente que faça parte da administração pública, direta ou indireta, deve estar contido no orçamento anual e em uma única peça³⁴⁹. Tais princípios consideram que o orçamento deve contemplar todas as receitas e despesas de todos os entes federativos, da administração pública direta ou indireta, em uma só peça orçamentária, e com periodicidade anual.

No entanto, a análise dos orçamentos durante o período que vai de 1965 até o início da década de 80 permite afirmar que tais princípios não eram considerados na

³⁴⁹ SABBAG, César de Moraes. **Orçamento e Desenvolvimento**. Campinas: Millenium, 2007.

elaboração orçamentária. Vigorou durante a maior parte do tempo do regime militar três orçamentos no Brasil: o orçamento fiscal, o orçamento das empresas estatais e o orçamento monetário³⁵⁰. Dos três, apenas o orçamento geral e o das empresas estatais eram anotados na lei orçamentária anual.

“A descentralização dos aparelhos estatais no período seguinte à 2ª Guerra Mundial contribuiu, também, para a redefinição do princípio da unidade orçamentária”³⁵¹, o que explicaria o fato de mesmo com orçamentos autônomos a cargo das estatais, a Constituição de 1946 e 1967 contemplarem o princípio da unidade e da universalidade. Sendo assim, não caberia afirmar que, àquela época, houve violação ao princípio da unidade e universalidade porque, àquela época, havia certa tolerância em relação à existência de orçamentos paralelos com a finalidade de preservar a segurança e a autonomia financeira das nações. Já nos dias de hoje, tal prática seria inadmissível, por contrariar toda a lógica republicana na qual está amparada a teoria orçamentária que envolve, necessariamente, o controle dos gastos públicos pelos poderes competentes e pela própria sociedade.

Tais aspectos evidenciam um outro fator inerente ao período militar: a quase inexistência de possibilidade de realização de controle dos atos relacionados ao orçamento público, assim como aos demais atos praticados pelo governo, especialmente considerando que em 1967, o Parlamento foi cerceado da possibilidade de emendar o orçamento público. A violação a princípios básicos de *accountability* era flagrante e a violação ao princípio da unidade evidencia todo esse quadro.

Nos orçamentos de 1965 (Lei 4.539 de 10.12.1964), 1966 (Lei 4.900 de 10.12.1965) e 1967 (Lei 5.189 de 8.12.1966)³⁵², as leis foram elaboradas seguindo o padrão dos anos anteriores, com detalhamento no seu corpo normativo apenas a administração direta.

Em 1967, inicia-se nova Constituição com modificações que mais impactaram na substância do que na forma do orçamento. Pela primeira vez é incluído na Constituição a ideia de orçamento plurianual (art. 46, III). A iniciativa da lei do orçamento continuava com o Poder Executivo com a competência do Congresso de votá-la. Ocorre que na Carta de 1967, não havia dispositivo que estabelecesse a

³⁵⁰ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)**, São Paulo, Huci- tec, 1995.

³⁵¹ SABBAG, César de Moraes. **Orçamento e Desenvolvimento**. Campinas: Millenium, 2007, p. 27.

³⁵² Primeiros anos de elaboração do orçamento na vigência da Lei 4.320/64, e antes da vigência da Constituição de 1967 e do Decreto-Lei 200/1967.

competência do Congresso Nacional para apresentar emendas à proposta encaminhada pelo Presidente. A omissão seria intencional a fim de garantir total e plenos poderes do Executivo na organização do orçamento público. Mais uma vez, o orçamento é utilizado como instrumento de centralização de poder, tal como ocorreu no período Vargas.

Em 1968, sob o comando da Constituição de 1967 bem como do Decreto-Lei 200/1967, a Lei 5.373 de 6.12.1967, que estimou receita e fixou despesa da União para no ano de 1968, foi elaborada com a discriminação do item 2 – Receita dos Órgãos de Administração Indireta, já no seu art. 2º.

É com o orçamento de 1968 que podemos ver o segundo aspecto relacionado às mudanças promovidas pela Lei 4.320/64, que é em relação à conjugação do planejamento econômico e à elaboração do orçamento.

Para o ano de 1968, em relação ao orçamento fiscal e das empresas estatais, já foi utilizada a técnica denominada de orçamento-programa, implementada pelo Decreto-Lei 200/1967. “Orçamento programa era o termo utilizado para referir-se à técnica orçamentária que vincula orçamento e planejamento considerado aquele como etapa de planificação econômica e social”³⁵³. O orçamento programa seria uma exigência do estado interventor; com a intervenção na ordem econômica e social, o orçamento passou a ter novas funções, a ser um “instrumento de programação da ação governamental (...) não apenas uma peça financeira, é, antes de tudo, um instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços visando ao desenvolvimento da comunidade”³⁵⁴.

Creditou-se ao orçamento programa as expectativas de um novo recomeço na organização financeira estatal. Juntamente com a uniformização das regras de elaboração orçamentária promovida com a Lei 4.320/64, acreditou-se firmemente que uma nova era na organização das finanças públicas e no desenvolvimento econômico com a promoção do desenvolvimento social seria possível. O orçamento programa era o elo que combinava o orçamento com planejamento em sua feição mais refinada. Falaremos sobre o orçamento programa mais adiante, quando da reforma da administração por meio do Decreto Lei 200/1967.

³⁵³ SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 42.

³⁵⁴ SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 41.

Diante de tais constatações, o período militar foi marcado por intensas transformações na sua área econômica e financeira. Apesar dos esforços, a lei 4.320/64 regulava um orçamento ainda bem distante do que era elaborado. Pode-se dizer que a organização orçamentária da teoria era bem diferente da prática. De fato, o orçamento, no Brasil, podia ser considerado uma peça de ficção.

4.3.2 – As mudanças no cenário político e econômico durante o governo militar como vetores das transformações no orçamento

Após o golpe de 1964, o governo militar tomou uma série de medidas que foram se concretizando por meio de reformas estruturais nas instituições. “Não há dúvida que o golpe militar marca um ponto de viragem na conformação do estado capitalista no Brasil”³⁵⁵.

O sinal marcante do início do governo foi a dispensa do apoio popular para que fosse implementada as medidas que julgavam necessárias para reverter o “caos” da economia, dentre as quais, destaca-se o combate à inflação e a reaproximação do capital estrangeiro, mediante ações que agradassem os monopólios internacionais, o governo dos EUA e às instituições de crédito controlada pelos americanos³⁵⁶. Foram nomeados para ministros da área econômica Roberto Campos (Ministério de Planejamento e Coordenação Econômica) e Otávio Gouveia de Bulhões (Ministério da Fazenda), que identificaram o problema da inflação como sendo excesso de demanda³⁵⁷.

Diante do diagnóstico por excesso de demanda, é criado o PAEG, que representou um “esforço no sentido de interpretar o processo recente de desenvolvimento brasileiro e de formular uma política econômica capaz de eliminar as fontes internas de estrangulamento que bloquearam o crescimento da economia”³⁵⁸.

³⁵⁵ NUNES, Antonio José Avelãs. **Industrialização e Desenvolvimento – A Economia Política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 352.

³⁵⁶ NUNES, Antonio José Avelãs. **Industrialização e Desenvolvimento – A Economia Política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 353.

³⁵⁷ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil**, 2ª ed, Belo Horizonte, Oficina de Livros, 1991, p, 43; NUNES, Antonio José Avelãs. **Industrialização e Desenvolvimento – A Economia Política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 353.

³⁵⁸ MARTONE, Celso L. “Análise do Plano de Ação Econômica do Govêrno (PAEG) (1964-1966)” in Betty Mindlin LAFER (org.), **Planejamento no Brasil**, São Paulo, Perspectiva, p. 69-89, 1970, p. 71.

Em meio a esse cenário de contenção dos altos índices de inflação e tentativa de ajustamento da economia, funcionou o orçamento como peça chave para controle de anotação de receitas e despesas. A tão aguardada conexão dos planos de governo com a elaboração orçamentária ainda não havia sido implementada, apesar do advento da Lei 4.320/64. A fiscalização orçamentária era mais ainda dificultada diante da tecnicidade e descentralização administrativa com a criação de inúmeros órgãos na administração indireta e a não unicidade dos orçamentos em uma só peça.

Outro ponto importante e que impactou significativamente o orçamento público neste período foi a edição da leis referente ao sistema financeiro e bancário, merecendo destaque a Lei 4.357 de 16.07.1964, que criou as ORTNs e objetivou assegurar a remuneração dos títulos da dívida, criando um mercado aberto de capitais; a Lei 4.506 de 30.11.1964 que previu a atualização monetária dos valores devidos a título de imposto de renda, por meio de coeficiente a ser definido pelo CMN; e a Lei 4.595 de 31.12.1964 que instituiu a reforma bancária³⁵⁹ logo no início da ditadura militar.

As Leis 4.537/64 e 4.506/64 impactaram diretamente nas empresas que costumavam adiar o pagamento de impostos, já que os valores não eram corrigidos no valor da inflação, incidindo apenas juros e multa. Era então corrigia a distorção que de certo modo fomentava a sonegação de tributos, pois a penalidade para tanto era ser autuado em um valor ínfimo, quando aplicado o índice de inflação.

As criações das ORTNs e do mercado de capitais estava inserida no rol das medidas do PAEG para conter a inflação e aumentar a arrecadação sem impactar diretamente nos investimentos públicos. A correção monetária aplicada aos valores devidos a título de imposto de renda aumentou significativamente a arrecadação do período. No entanto, a correção monetária alcançou também, ainda que paulatinamente, a dívida ativa. Tais medidas, juntamente com a edição da Lei 4.320/64 promoveram uma onda de confiança nos investidores estrangeiros – apesar de ter sido mal recepcionada pelos setores do empresariado nacional.

Já a Lei 4.595/64 merece destaque pela criação do Banco Central do Brasil - BACEN como órgão de defesa da moeda nacional juntamente com o Banco do Brasil, que detinha funções de fomento econômico, diretoria independente, mandato fixo não coincidente com o mandato do Presidente – medidas estas que caíam no governo do

³⁵⁹ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)**, São Paulo, Huci- tec, 1995, p. 77.

Marechal Costa e Silva³⁶⁰. Criado para ser uma autarquia independente, sua origem envolve intensas negociações sobre o papel do Banco do Brasil no sistema financeiro então vigente, que culminou na criação da conta movimento e do orçamento monetário. Em 1967, com o Decreto-Lei 200/1967, foi subordinado ao Ministério da Fazenda, minando de vez as intenções de independência cogitadas na sua criação.

A independência do Banco Central também foi cerceada; logo no mandato de Costa e Silva, uma das primeiras providências foi a da substituição do Presidente da autarquia, mesmo sem o fim do mandato, simplesmente porque o então chefe do Poder Executivo considerava que “o guardião da moeda sou eu”³⁶¹, sendo este mais um dos inúmeros fatos do período que demonstram como a política orçamentária e econômica era conduzida de modo autoritário e centralizador. O mais bizarro disto tudo é que mesmo anos depois deste evento, o autoritarismo acachapante que prevaleceu neste período foi considerado se tratar de um mero problema cultural o fato de o Presidente considerar “uma infringência de sua autoridade não ter absoluta liberdade para mudar também o presidente do Banco Central”³⁶².

A lei 4.595/64 também criou o CMN, que substituiu o antigo SUMOC³⁶³, com a finalidade de “formular a política da moeda e do crédito (...) objetivando o progresso econômico e social do país”³⁶⁴. Juntamente com o BACEN, o Banco do Brasil, BNDE e demais instituições financeiras públicas e privadas, a referida lei estruturou e regulamentou o sistema financeiro nacional.

Antes do advento desta lei, as autoridades monetárias eram a SUMOC, Banco do Brasil e Tesouro Nacional. Dentre as funções atribuídas ao Banco do Brasil antes da reforma bancária, tem-se o recebimento de depósitos compulsórios e voluntários dos bancos comerciais e execução de operações de câmbio em nome de empresas

³⁶⁰ BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Vol. XLIX, p. 57-77, Coimbra, 2006, p. 61.

³⁶¹ BRASIL. Quarta Reunião Ordinária da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 Abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. P. 138-150, 18 jun 1987, p. 141, discurso do Deputado Roberto Campos.

³⁶² BRASIL. Quarta Reunião Ordinária da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 Abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. P. 138-150, 18 jun 1987, p. 141 discurso do Deputado Roberto Campos.

³⁶³ “A SUMOC foi criada através do Decreto-Lei nº 7.293 com o objetivo de exercer o controle do mercado monetário no Brasil, por exigência do Banco Mundial e do FMI, preparando para a organização de um Banco Central”. (BRITO, Ana Cláudia Coutinho de. **A evolução das instituições monetárias Brasileiras e a independência do Banco Central hoje**. Monografia. PUC-RJ – Departamento de Economia, 40fls. 2010, p. 11.

³⁶⁴ Art. 2º da Lei 4.595 de 31 Dez 1964.

públicas e do tesouro nacional³⁶⁵. “Quando o governo precisava de dinheiro, recorria ao Banco do Brasil (...) e este não tendo caixa, ia à Carta de Redescuento do próprio Banco do Brasil (...) que era autorizada a solicitar ao Tesouro a emissão para cobrir as necessidades de caixa”³⁶⁶.

Com a Lei 4.595/64, o Banco do Brasil continuou a acumular seu papel híbrido de autoridade monetária e banco comercial, cumprindo as atribuições determinadas por lei pelo CMN e pelo Banco Central. Assim, o Banco do Brasil passa a ser agente de execução da política financeira do Governo Federal, recebendo arrecadações tributárias e disponibilidades dos entes federais.

Para registrar as operações entre o Banco Central e o Banco do Brasil seria criada uma ‘conta movimento’ que não aparecia no Balanço Consolidado das Autoridades Monetárias, e que permitia que as emissões de moeda ocorressem de forma automática sempre que surgissem desequilíbrios de caixa do Banco do Brasil³⁶⁷. (grifos acrescidos).

Esta conta movimento que ficava alheia aos registros do Tesouro deu origem ao que se denominou de orçamento monetário, “criado pelo Banco Central e aprovado pela CMN tinha a função de suprir as necessidades de moeda e crédito, mas muitas vezes incluía despesas fiscais que deveriam estar no Orçamento Fiscal, o qual deve refletir as receitas e despesas do Tesouro”³⁶⁸. Caso o Banco Central ou o Banco do Brasil, a título de subsídio, financiasse programas diversos como auxílio à agricultura ou indústria, poderia fazê-lo não por meio de receita orçamentária, mas via operação de crédito, como por exemplo a compra de títulos do tesouro via emissão de moeda, que não era contabilizada como receita propriamente dita. Esta operação geralmente se dava com juros subsidiados mediante emissão de moeda determinada pelo Presidente da República, que também controlava o Banco Central³⁶⁹.

O orçamento monetário foi criado com o objetivo de instrumentalizar às autoridades bancárias um meio de obter equilíbrio entre oferta e demanda de moeda,

³⁶⁵ BRASIL. Arts. 3º e 4º do **Decreto-Lei 7.293**, de 2 de fevereiro de 1945.

³⁶⁶ BRASIL. Quarta Reunião Ordinária da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 Abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. P. 138-150, 18 jun 1987, p. 139, discurso Mário Henrique Simonsen.

³⁶⁷ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)**, São Paulo, Huci- tec, 1995, p. 77.

³⁶⁸ BRITO, Ana Cláudia Coutinho de. **A evolução das instituições monetárias Brasileiras e a independência do Banco Central hoje**. Monografia. PUC-RJ – Departamento de Economia, 40fls. 2010, p. 15.

³⁶⁹ BRASIL. Quarta Reunião Ordinária da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 Abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. P. 138-150, 18 jun 1987, p. 145, discurso Mário Henrique Simonsen

além de exercer o controle sobre a expansão do crédito público e privado, impedindo que o desequilíbrio dos meios de pagamento resultasse em elevação do nível de preços³⁷⁰. Assim, o Bacen financiava diversas despesas do Tesouro por meio de uma conta não escriturada nos gastos ordinários, promovendo uma verdadeira maquiagem nas contas públicas, tornando o controle mais difícil. O orçamento monetário era um orçamento “paralelo, manipulado livremente pelo Governo Federal sem nenhum controle ou supervisão do Congresso Nacional”³⁷¹.

A situação torna-se ainda mais preocupante com a edição da Lei Complementar Nº 12 de 8 de novembro de 1971. Por meio dela, as operações de crédito referentes à colocação e resgate de títulos do Tesouro Nacional podiam ser realizadas independentemente da consignação do orçamento anual, incluindo as despesas com juros, descontos e comissões, que entrariam no passivo da dívida pública – que apesar de haver previsão para serem devidamente incluídas, poderia tal exigência ser dispensada a critério do CMN, incluindo, também, no passivo da dívida (art. 1º da Lei Complementar 12/1971).

A lei autorizou, a pedido do Ministro da Fazenda, a utilização das disponibilidades do Tesouro Nacional junto ao Banco Central para nivelar a conta que registre o giro da dívida pública (art. 3º da Lei Complementar 12/1971), ou seja, a mesma conta movimento que o Banco Central possui junto ao Banco do Brasil. O Banco Central, responsável pela emissão de títulos imobiliários e moeda, poderia exercer tal competência sem limites, mediante autorização do CMN – cujo controle das decisões cabia aos subordinados diretos do Presidente da República. Se antes a conta movimento do Banco do Brasil era utilizada para administrar a emissão de moedas para atender ao giro da dívida e controlar a política monetária, agora era utilizada, também para fazer frente aos repasses de recursos para programas de fomento e demais operações de financiamento por conta e ordem do Tesouro Nacional.

Havia uma crença de que tais medidas possibilitariam à política monetária maior flexibilidade, bem como seria possível ter mais controle da liquidez da economia, fazendo com que mecanismos de controle como depósitos compulsórios e

³⁷⁰ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)**, São Paulo, Hucitec, 1995, p. 77.

³⁷¹ BRASIL. Quinta Reunião Ordinária da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 mai 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. P. 153 - 162, 19 Jun 1987, p. 154, discurso Nilson Holanda.

redescontos perdessem importância logo após a edição da LC 12/71³⁷². Somente em 1976, com inflação no patamar de 46,3% passou-se a desconfiar da solução mágica da política monetária implementada. Passou-se a recorrer aos mecanismos tradicionais de controle da inflação, mas já era tarde³⁷³. De 1978 para 1979 a inflação duplicou e chegou ao patamar de 77%, expondo de uma vez por todas os equívocos das políticas monetárias e as distorções nos usos do orçamento durante este período.

O grande detalhe de todo esse cenário era que o orçamento monetário era conhecido, apenas, pelas autoridades que participavam do sistema monetário. Apenas na década de 80, com a crise econômica elevada a proporções desastrosas e com altos índices de inflação é que veio à tona para toda comunidade política a existência deste orçamento paralelo utilizado pelo governo federal para financiar despesas que deveriam constar no orçamento fiscal³⁷⁴.

Os usos do orçamento durante este período foram desvirtuados da tendência mundial de se adotar como instrumento que auxilia no planejamento das ações governamentais – tendência esta que havia ficado explícita no próprio texto da Lei 4.320/64. Tal como era elaborado, não eram levados em conta os valores devidos em juros e resgates de títulos da dívida, sem considerar a emissão de moeda para nivelamento da conta movimento do Banco do Brasil. O orçamento monetário era uma verdadeira caixa de pandora, alheio ao orçamento fiscal que servia de parâmetro para contabilizar os índices econômicos. Os orçamentos, que deveriam ser unificados, foram estrategicamente separados, aprovados por autoridades distintas, ocultando as elevadas quantidades de moeda emitidas para fazer frente aos elevados gastos com os juros da dívida, especialmente após as crises do petróleo ocorridas na década de 70.

Mais uma vez, as manobras em torno do orçamento demonstram como as autoridades militares conduziam a elaboração e execução do orçamento de modo alheio ao que se preconizava as modernas práticas de elaboração orçamentária mundo afora. A farsa do orçamento programa, a ser discutido mais a frente, tornou o

³⁷² OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)**, São Paulo, Huci- tec, 1995, p. 69.

³⁷³ “Com a inflação, exemplo, os agentes econômicos por deixavam de reter moeda, dificultando o uso dos depósitos compulsórios como instrumento de política monetária. De outro lado, ao atuar como banco dos bancos, o Banco Central desenvolveu mecanismos de assistência financeira de liquidez a instituições em dificuldades mas a taxas de juros punitivas, deixando de usar de forma efetiva o instrumento clássico do redesconto” (CARVALHEIRA, 2002, p. 7)

³⁷⁴ BRASIL. Quinta Reunião Ordinária da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 mai 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. P. 153 - 162, 19 Jun 1987, p. 154, discurso Nilson Holanda.

orçamento ainda mais uma peça contábil, escritural, distante de um planejamento eficiente. O mais próximo que o orçamento chegou de um planejamento de governo foi a sua utilização para maquiagem os números referentes aos valores reais da dívida interna, levando a crer que o Brasil estava em pleno auge de crescimento econômico.

4.3.3 – A reforma administrativa e o orçamento programa

O marco inicial da reforma administrativa de 1967 é bem anterior, ainda na Era Vargas, com a criação do Departamento Administrativo de Serviço Público – DASP, por meio do Decreto-Lei 579/1938, sob a justificativa de racionalização e organização do serviço público no país, ainda na Era Vargas.

Já no governo provisório de Vargas, iniciado em 1930, o projeto nacionalista e centralizador, posteriormente institucionalizado pela Constituição de 1934 e 1937, foi sendo implementado pela via infraconstitucional, por meio do direito administrativo e econômico³⁷⁵. Sua atuação de forma vertical e centralizadora de poder necessitava de âncoras para desenvolver seu projeto nacionalista de desenvolvimento. Um de suas primeiras medidas foi a nomeação de interventores para a administração dos Estados e a criação de dois novos ministérios: o da Educação e Saúde a cargo de Francisco Campos, e o do Trabalho, Indústria e Comércio, que viria a ser chefiado por Lindolfo Collor³⁷⁶.

Como já mencionado, o DASP é criado para centralizar as ações estatais e possibilitar ao executivo maior controle das atividades administrativas e modernizar sua estrutura com a universalização de procedimentos mediante técnica e impessoalidade. Com fundamento no art. 67 da Constituição de 1937, o DASP é criado para promover racionalização da administração pública, organizar a proposta orçamentária anual a ser enviada à Casa Legislativa, além de fiscalizar, por meio de delegação, a execução orçamentária.

Perceba que apesar de o DASP ser colocado como agente central da reforma administrativa que promoveu o implemento da racionalização e do mérito na

³⁷⁵ BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D.; BINENBOJM, G. (Org.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**, Vol.1, p. 725-738, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 726-727.

³⁷⁶ MENON, G. A tentativa de racionalização do Estado Brasileiro na era vargas - uma breve análise sobre o DASP. **Revista de Filosofia do Direito**, do Estado e da Sociedade, v. 1, p. 154-167, 2010, p. 155.

administração pública, duas de suas competências constitucionais estavam ligadas à elaboração e execução orçamentária. Os processos de orçamentação estavam diretamente ligados às competências administrativas do governo federal. O impacto das reformas na estrutura administrativa também foi sentido no setor orçamentário, como mencionado anteriormente, mediante a criação do Decreto 2.416/40 e, posteriormente, com a criação da Lei 4.320/64.

A criação do DASP deu origem ao que se denomina de insulamento burocrático³⁷⁷; “preocupava-se com o universalismo de procedimentos em assuntos relacionados com a contratação e a promoção de funcionários públicos”³⁷⁸, numa tentativa de implementar a teoria weberiana de burocracia, como conhecimento técnico e racional. No entanto, devido ao arraigado patrimonialismo que já estava entranhado no sistema administrativo brasileiro, a burocracia implementada distanciou-se – e muito – daquela intentada pelo teórico alemão³⁷⁹. A reforma implementada por Vargas alcançou apenas os altos escalões do serviço público, restando aos demais o clientelismo e as indicações pessoais.

Se por um lado, o DASP foi criado sob a justificativa de modernização e universalização dos procedimentos administrativos, por outro, na prática, promoveu um processo de centralização sem precedentes. Tudo passava pelo DASP e, por consequência, pelo chefe do Poder Executivo. Prova disso é o Decreto 2.416/40 que, sob a justificativa de uniformização dos procedimentos de elaboração de orçamento, interferiu diretamente no poder de tributar dos Estados e Municípios³⁸⁰. É com esse histórico de centralização e autoritarismo que o orçamento também é incluído no rol das políticas econômicas e administrativas do governo Vargas. A elaboração do

³⁷⁷ “O insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997, p. 54.

³⁷⁸ NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997, p. 53.

³⁷⁹ LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração Pública Dialógica**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 85.

³⁸⁰ “Corporativismo e insulamento burocrático caminharam lado a lado com o processo de centralização e racionalização do Estado Brasileiro. Este processo significou a transferência para o governo federal de quase todos os recursos para o exercício do clientelismo. Na verdade, uma das possíveis consequências não antecipadas da busca da racionalidade, da corporativização, do insulamento burocrático e do universalismo de procedimentos com centralização, busca esta patrocinada pelo novo regime, foi um verdadeiro processo de ‘nacionalização’ dos recursos para o clientelismo, com o governo federal se transformando no único e todo poderoso *patron*” (NUNES, 1997, p. 54-55).

orçamento fez parte da estratégia de concentração de poder na União, limitou a autonomia dos demais entes federativos e enfatizou a política do clientelismo. A tentativa de racionalização da burocracia weberiana, grandemente frustrada pelo patrimonialismo arraigado nas estruturas administrativas, elevou o nível de tecnocracia e entraves burocráticos – no sentido pejorativo da palavra – a patamares jamais alcançados. Esta burocracia é sentida também na elaboração do orçamento, que devido ao intrincado código de classificação de receitas e despesas, impossibilita uma fiscalização célere da execução orçamentária, elitizando o espaço de decisão política do orçamento.

As mudanças na estrutura administrativa impactaram o orçamento mais uma vez. Agora, o orçamento elaborado de acordo com programas tendo como parâmetro o *Planing, Programing and Budgeting System (PPBS)*, adotado pela segunda Comissão Hoover nos Estados Unidos – a primeira Comissão adotou um orçamento baseado em funções, atividades e projetos que foi denominado de Orçamento por Realizações (*Performance Budgeting*)³⁸¹. Esta tendência foi assimilada no Decreto Lei 200/1967 com a implantação do que fora denominado orçamento programa.

José Afonso da Silva³⁸² explica o orçamento programa como uma técnica orçamentária que irá conjugar o planejamento econômico com a elaboração orçamentária em prol do desenvolvimento da comunidade. Diferentemente do orçamento tradicional que se rege basicamente pela relação entre receita e despesa, o orçamento programa vai além e se apresenta como um plano de ação governamental. Por meio de especificação de programas e detalhamento de despesas, é possível direcionar os recursos públicos para projetos concretos. Ele seria um “instrumento de decisões políticas que devem expressar-se em ação, que cumpre o propósito de combinar os recursos disponíveis no futuro imediato para a consecução de metas de curto prazo, concebidas para a execução dos objetivos de longo e médio prazo”³⁸³.

Com a criação das categorias econômicas por meio da Lei 4.320/64, a organização e elaboração do orçamento a partir da edição do Decreto Lei 200/1967 passou a incorporar programas em seu detalhamento como objetivo de especificação da despesa a ser destinada. O art. 7º do Decreto estabeleceu que toda ação

³⁸¹ NUNES, A.; OLIVEIRA, R. B.; BEÚ, R. B. Orçamento-Programa no contexto da Gestão Pública. *Revista eletrônica em gestão, educação e tecnologia ambiental*, v. 19, n. 3, p. 424–432, 2015, p. 428.

³⁸² SILVA, José Afonso da. *Orçamento-Programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

³⁸³ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-Programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 42.

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 em consonância com planejamento que envolva a programação financeira do Poder Executivo, com o envolvimento dos Ministérios e setores da administração pública, levando em conta planos anuais, plurianuais, regionais e setorializados, todos com cronograma de execução previamente definido.

Detalhe que havia previsão de estender essa programação para o orçamento das empresas estatais (art. 26, II do Decreto Lei 200/1967), sob a supervisão do Ministério ao qual o ente estaria vinculado.

Sem dúvida, tais inovações representam grande avanço para estimular a escrituração transparente das contas públicas e permitir um melhor controle dos gastos públicos.

No entanto, convém ressaltar que durante o período militar o Poder Legislativo estava limitado em sua atuação no que se refere à peça orçamentária – tanto na elaboração quanto na sua fiscalização. Se a teoria determinava o orçamento programa como elemento chave para a conjugação do planejamento econômico com o orçamento a fim de promover o desenvolvimento da nação, algumas práticas autoritárias e antidemocráticas como a concentração de poder nas mãos do Executivo, a centralidade das decisões e imposição de medidas econômicas anti-inflacionárias, inviabilizavam o uso adequado e eficiente do referido instrumento.

Gilberto Bercovici³⁸⁴ afirma que o orçamento programa jamais foi instituído no Brasil ou em qualquer lugar do mundo. Criado na Europa nos pós II Guerra pela ONU como instrumento para promover o desenvolvimento das nações associado ao financiamento dos custos dele decorrente. No entanto, o que foi implementado na Europa até o início dos anos 70 foi “um orçamento que teria como papel garantir o anti-valor ou o salário indireto”³⁸⁵, pois na reprodução da população – especialmente a mão de obra urbana, estaria garantidas políticas sociais mínimas de sobrevivência como direito à saúde, à educação, ao transporte, à habitação, direitos que não poderiam submeter-se à lógica de mercado.

³⁸⁴ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Dirigente Invertida. **Seminários Permanentes de Pesquisa – Conferências Inaugurais**. Parte 02. 1º semestre de 2017, Programa de Pós Graduação em Direito da UFMG, 2017.

³⁸⁵ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Dirigente Invertida. **Seminários Permanentes de Pesquisa – Conferências Inaugurais**. Parte 02. 1º semestre de 2017, Programa de Pós Graduação em Direito da UFMG, 2017.

Com a transfiguração crítica, por meio do qual o capitalismo exige não mais mão de obra, mas sim tecnologia e obtenção de ganhos em cima do próprio capital, os setores econômicos mais fortes pressionam pelo fim dos gastos públicos com direitos sociais. O Direito Financeiro passaria, agora, a proteger o mercado não do Estado, mas passaria a exigir do Estado a proteção do próprio capital e de seu direito de auto reprodução. Era o capitalismo financeiro se apresentando como ponto principal que passaria a figurar em todo o sistema econômico mundial, alterando o padrão de acumulação de capital.

Voltando à análise do Decreto-Lei 200/1967, pode-se afirmar que ele veio como uma das principais medidas de reforma institucional do período militar. Ainda no governo Castelo Branco é elaborado o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG, com três pontos principais: combate à inflação através de ajuste fiscal; reformas estruturais, com mudança nos sistemas tributário, trabalhista e previdenciário; e ampla reforma no sistema financeiro³⁸⁶. O Decreto inaugurou a administração indireta, com criação de autarquias, empresas públicas e empresas de economia mista, além das fundações com o fim de acelerar os procedimentos administrativos e financeiros em busca do desenvolvimento do país; a reforma de 1967 passou a tratar a administração pública como empresa privada³⁸⁷. A centralização nacionalista da Era Vargas cedia espaço para a descentralização de competências administrativas mediante autonomia da administração indireta por creditar a este setor maior eficiência que a administração direta³⁸⁸.

O discurso oficial do governo era de que o Decreto-Lei 200/1967 veio complementar a lei 4.320/64, visando a superar de vez o Código de Contabilidade da União e o Regulamento Geral de Contabilidade Pública, ambos de 1922³⁸⁹. A descentralização era a tônica da vez, sentida no meio orçamentário com a designação de ordenadores de despesas para se responsabilizarem, em ordem escalonada verticalmente, pelos programas e projetos sob sua tutela. Os recursos saem da conta única do Tesouro para a unidade administrativa respectiva, que por sua vez eram

³⁸⁶ MATOS, Carlos Roberto Neri.; SOARES, José Evangelista. Orçamento Público: entendendo sua evolução no Brasil. **Anais da Conferência Internacional de Estratégia em Gestão, Educação e Sistemas de Informação – CIEGESI**. Vol.1, n.1, p. 144-172, 2012, p. 156.

³⁸⁷ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil**, 2ª ed, Belo Horizonte, Oficina de Livros, 1991, p. 46.

³⁸⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. P. 269-294. São Paulo: Editora 34, 1996, p. 272.

³⁸⁹ DIAS, J. de Nazaré T. Dias. **A Reforma Administrativa de 1967**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1969.

designadas parcelas tantas quantas fossem destinadas aos respectivos programas a serem implementados³⁹⁰. Substituiu, ainda, o sistema de adiantamento pelo sistema de suprimento de fundos para despesas que deveriam ser feitas antes da chegada dos recursos disponíveis.

Com o Decreto – Lei 200/1967 foram instituídos como princípios norteadores da racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento³⁹¹. Promoveu-se a contratação de servidores na via da administração indireta por meio da CLT com regime privado de contratação, buscou-se o fortalecimento do sistema de mérito. No entanto, na prática, a política clientelista e patrimonialista permaneceu. O governo federal perdeu o controle da expansão e fragmentação de seu tamanho ao ponto de não se ter certeza de quantos órgãos da administração indireta de fato existiam no país. Em consequência, o agigantamento do Estado era sentido em todos os setores, especialmente na economia.

Diante de tais fatos, conclui-se que a descentralização administrativa na via indireta foi mais teórica que prática. Visando combater o nacionalismo varguista, buscou-se uma política de descentralização das competências administrativas, mas apenas na esfera indireta. Com isto, a administração direta continuou com a sua política clientelista e patrimonialista, com privilégios e subordinação de poderes diretamente ao executivo.

Ademais, essa descentralização administrativa favoreceu tão somente a camuflagem do orçamento. Toda a riqueza obtida com a arrecadação de tributos era contabilizada no Orçamento da União; já as despesas contabilizadas eram apenas as da União, ficando de fora as despesas com as estatais e os recursos de créditos nas mais diversas formas, como subsídios e empréstimos especiais, consignados em orçamentos separados – o das empresas estatais e o monetário, respectivamente. Só o das estatais superava em 2% do PIB no final da década de 70³⁹².

Na seara orçamentária, a criação da conta movimento no Banco do Brasil a ser movimentada pelo Banco Central foi utilizada como válvula de escape para um pretense controle da quantidade de moeda em circulação, maquiando os índices orçamentários. Na esfera indireta, houve um descontrole do seu crescimento por meio

³⁹⁰ DIAS, J. de Nazaré T. Dias. **A Reforma Administrativa de 1967**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1969, p. 135.

³⁹¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. P. 269-294. São Paulo: Editora 34, 1996, p. 272.

³⁹² CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza no Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017, p. 573.

da criação de inúmeras estatais a fim de privilegiar os altos escalões do serviço público militar. O resultado era a centralização do poder no governo federal era tão ou mais forte que nos períodos anteriores. Os Estados e Municípios continuavam com autonomia constitucional apesar de, na prática, haver uma subordinação direta mediante a designação dos governadores pelo chefe do Poder Executivo.

O desenho institucional do processo orçamentário favorecia à centralização e obstaculizava a função fiscalizadora. Como já mencionado, a Constituição de 1967 e emenda constitucional de 1969 retiraram o poder de emenda do legislativo, atribuiu à apenas uma das casas a análise do projeto, mediante comissão legislativa, a qual possuía plena autonomia para votar o orçamento sem necessidade de se levar ao plenário; todo este cenário torna o desenho orçamentário mais vulnerável à corrupção³⁹³ e com deturpação do real intento de planejamento atribuído ao orçamento.

A lei de organização financeira foi utilizada como um meio burocrático para engessar ainda mais a estrutura administrativa no Brasil e controlar ainda mais por meios burocráticos todos os setores da administração pública. A palavra de ordem era a exceção e no setor financeiro não poderia ser diferente. O orçamento, embora fosse lei a ser discutida e votada pelo Congresso Nacional, passou a ser controlado pelo Poder Executivo quase que exclusivamente. O golpe final de controle do orçamento foi a criação do denominado orçamento monetário, por meio do qual se controlava o orçamento das empresas estatais e do mercado financeiro, totalmente separado dos orçamentos dos poderes públicos.

O orçamento, mais uma vez, era distanciado do planejamento desde sua elaboração até sua fiscalização, restando ao Direito Financeiro um papel bem diverso daquele do início do século. O Direito Financeiro não mais se prestava a proteger o mercado da intervenção do Estado no domínio econômico; agora, o Direito Financeiro era utilizado para promover a acumulação de capital por parte do Estado.

4.4 – Os usos do orçamento na ditadura militar como precedente para uma nova Constituição

³⁹³ PRAÇA, S. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, p. 137-162, 2011.

Diante de tais considerações, é possível afirmar que o período militar foi bastante movimentado em relação ao orçamento público. Inúmeras mudanças ocorreram e trouxeram impactos que são percebidos até os dias de hoje.

As mudanças institucionais com a reforma administrativa, bancária e tributária, assim como a edição da Lei 4.320/64 mexeram profundamente com as estruturas orçamentárias que financiavam os gastos públicos até então e denunciavam o modelo concentracionista e autoritário a ser estabelecido no período militar. O padrão de financiamento do *munus* público foi alterado. A carga tributária sobre a renda aumentou significativamente e o capital estrangeiro ganhou proteção por parte do governo.

As mudanças estruturais por meio da legislação era mais um modo de legitimar as ações do governo militar. Como característica marcante do regime militar brasileiro tem-se “a preocupação com a elaboração de normas jurídicas que sustentassem as medidas de arbítrio. Muitas dessas normas eram precedidas por sofisticadas exposições de motivos que procuravam legitimar a adoção de medidas de exceção”³⁹⁴.

Essa concentração de poder foi se dando aos poucos, sendo retirados das esferas da sociedade, dos demais poderes nacionais, das instâncias descentralizadas do governo e dos agentes privados da economia³⁹⁵. Para se ter uma ideia, antes do início do período militar, o governo federal arrecadava em torno de 10% do PIB em tributos; no final da década de 1970 “a carga tributária total havia mais que dobrado, passando a representar algo em torno de 25% do PIB. Toda a concentração de seu ao governo federal, cujas receitas atingiram 19.45% do PIB em 1979” .

Os altos índices de inflação creditados ao descontrole da base de expansão monetária implicaram no alto custo de vida do cidadão. O impacto das reformas do início do período militar nos salários dos trabalhadores foi sentido vertiginosamente; já quanto às multinacionais, a revogação da lei que limitou a remessa de lucros para o exterior representou um voto de confiança dos empresários estrangeiros na implementação das novas políticas econômicas. O golpe militar retirava sua máscara de combate ao comunismo e começava a apresentar suas reais intenções: a de

³⁹⁴ PAIXÃO, Cristiano. Direito, Política autoritarismo e democracia no Brasil : da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. Araucaria. **Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**, v. ano 13, p. 146–169, 2011, p. 158.

³⁹⁵ CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza no Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017, p. 572-573.

promover um novo padrão de acumulação capitalista que atendesse aos anseios do capital externo. Na expressão de Jorge Zaverucha, “o golpe serviu aos interesses do capitalismo e não necessariamente aos interesses dos capitalistas”³⁹⁶.

No meio de tantas transformações estava o orçamento público. Antes considerado um elemento de anotação de receitas e despesas, passa a ganhar destaque como instrumento apto a conjugar os interesses econômicos da nação com o seu desenvolvimento social. A edição do Decreto-Lei 200/1967 e a implementação do denominado orçamento programa indicavam novos tempos na elaboração do orçamento associado ao planejamento político, na tentativa de efetivar os objetivos de redução das desigualdades regionais.

No entanto, as novas funções orçamentárias exigidas pela mudança da atuação do Estado na economia são cerceadas ante o autoritarismo e persistência de práticas patrimonialistas no cenário nacional. Em que pese a teoria, o orçamento programa continuou sendo um ideal a ser alcançado, juntamente com a peça de ficção que era o orçamento público. Como instrumento do Direito Financeiro, o orçamento auxiliou no processo de mudança do padrão de acumulação do capital. Presenciou-se no Brasil durante o período militar uma sucessiva implementação de planos econômicos governamentais que mais serviram para desestabilizar a economia e a base monetária nacional do que promover qualidade de vida e desenvolvimento social para a população. Enquanto isso, as grandes empresas detentoras de capital estrangeiro continuavam sua escalada de ascensão dos lucros às custas dos elevados juros e aumento da inflação no Brasil.

Acrescente a todo este cenário o fato de que os planos econômicos não eram coordenados com a sua base financeira, ou seja, o orçamento. Os documentos apresentados ao Congresso como planos de desenvolvimento eram simples formalidades que destoavam, e muito, da realidade. Foi o que aconteceu durante todo o período militar, especialmente com todas as edições dos Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND. O planejamento real e que era implementado era elaborado pelo executivo e financiado via orçamento monetário sem o conhecimento do Poder Legislativo. A preocupação do governo em não se comprometer com metas e diretrizes transformou os planos em documentos vazios sem possibilidade de fiscalização por parte do Congresso; “havia uma inadequada articulação da base

³⁹⁶ ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia 1999>2002**. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 56.

financeira do plano, particularmente nos orçamentos fiscal, monetário e de empresas estatais³⁹⁷. Até havia legislação no sentido de formalizar o planejamento plurianual coordenado com o orçamento (Ato Complementar 43/1969 e a criação do Sistema Federal de Planejamento com o Decreto 71.353/1972); no entanto, como se sabe, todas essas iniciativas eram meramente formais, sem nenhuma concretização prática, efetiva. Assim como também existia a lei 4.320/64 que previu a elaboração unificada dos orçamentos e ainda assim havia três peças orçamentárias distintas, das quais apenas uma era submetida ao crivo do Congresso Nacional. A legislação até existia, a questão era o seu cumprimento.

O orçamento, como lei formal, de anotação de receitas e despesas, continuava a cumprir seu papel com maestria. Bem distante das intenções de planejamento e programáticas promovidas ao redor do mundo.

No final da década de 70, com o despertar do rombo que o orçamento monetário havia promovido nas contas públicas³⁹⁸, assim como o descontrole do orçamento das empresas estatais constatado ao longo da década³⁹⁹, a crise do petróleo e a queda da bolsa promoveu um verdadeiro cenário de desestabilização econômica e monetária que prejudicou os rumos traçados pelo governo militar. Some-se a isso o contexto de desgaste do regime em relação à pressão social para findar a política de segurança nacional e as práticas de tortura frequentemente adotadas pelos agentes de governo, e haverá o cenário perfeito para o clamor público por um novo momento no Brasil.

Em 1979 foi aprovada a lei da anistia, ampla geral e irrestrita. Era o primeiro passo dado pelo regime militar para a transição que, em seu entender, deveria ser lenta, gradual e segura.

O orçamento monetário, em 1980, passou a ser incorporado ao orçamento único do poder público. Agora era possível controlar a emissão de moeda e conter os subsídios e financiamentos promovidos pelo Banco Central e Banco do Brasil. Infelizmente, já era tarde. Com inflação chegando ao pico de 80%, não restou uma

³⁹⁷ BRASIL. Quinta Reunião Ordinária da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 mai 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. P. 153 - 162, 19 Jun 1987, p. 154, discurso Nilson Holanda.

³⁹⁸ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)**, São Paulo, Huci- tec, 1995.

³⁹⁹ GUIMARÃES, C.; VIANNA, M. L. W. Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico. In: LIMA JR., O. B.; SÉRGIO, A. **As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

alternativa senão renunciar aos últimos anos de governo, já em 1982. As ruas do Brasil são tomadas pela campanha “Diretas Já”. Jovens de todo o país bem como políticos de oposição correram o mundo em busca de apoio para derrocada do regime militar.

De fato, a partir desse período e até o final da era militar se assiste à consolidação de um modelo de gestão pública que passa a atribuir às instituições de planejamento uma grande parte de responsabilidade pela condução, de forma relativamente autônoma, das atividades econômicas, tendo sempre como objetivo o aprofundamento do processo de industrialização. Peça-chave no processo de reforma administrativa e de modernização do Estado brasileiro foi o Decreto-Lei no 200, de 1967, que efetuou uma reforma gerencial nos modos de gestão do setor público⁴⁰⁰.

Um dos últimos atos do governo militar foi a sua articulação política para vencer o projeto de emenda constitucional que implementava as eleições diretas já em 1985. A emenda denominada Dante de Oliveira não passou no Congresso Nacional, mas a movimentação garantiu que o próximo presidente eleito não fosse um militar, mas sim um civil, Presidente Tancredo Neves, que morreu antes mesmo de iniciar seu governo. Em seu lugar assumiu o vice-presidente eleito, José Sarney, que convocou a Assembleia Nacional Constituinte por meio de mensagem encaminhada ao Congresso Nacional em 28 e junho de 1985. Com tais medidas, um importante ciclo do cenário econômico nacional se encerrava, mas com um legado enorme que ainda seria sentido por muito tempo.

⁴⁰⁰ ALMEIDA, Paulo Roberto. A experiência Brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e Orçamento governamental** Vol. 1. p. 193-228, Brasília: ENAP, 2007, p. 208.

5. A CONSTITUIÇÃO DE 1988, AS EXPECTATIVAS E AS (IR)REALIZAÇÕES DA NOVA ORDEM JURÍDICA CONSTITUCIONAL

O período que antecedeu a promulgação da Constituição de 1988 foi marcado por intensos debates sobre os rumos que seriam tomados com a nova ordem jurídica. As marcas que a ditadura deixou eram profundas e ainda não estava muito claro como conduzir o futuro. A expectativa por garantia de direitos, por garantir um futuro distante da tortura, da censura e de tantas violações a direitos ocorridas no governo militar certamente conduziu os rumos das discussões na Assembleia Constituinte de 1985-1987. No entanto, bem antes, já havia clamores de uma nova Constituição para o Brasil. A *Carta aos Brasileiros*⁴⁰¹ lida por Goffredo Telles Jr em 8.8.1977 pode ser considerado um marco nos eventos que movimentaram a sociedade em torno da luta pelo fim da ditadura e início da transição para democracia.

Movimentos contrarrevolucionários clamavam pelo fim da ditadura e convocação de uma nova Assembleia Constituinte. De acordo com Cristiano Paixão⁴⁰² “já em fins dos anos 60, era possível perceber as reivindicações, pelos setores de oposição, relativas à interrupção das instituições à normalidade e vigência de uma constituição democrática”. Após a abertura democrática iniciada em 1979 com a edição da Lei de Anistia ampla, geral e irrestrita, setores da sociedade civil se fizeram cada vez mais presentes no jogo político nacional⁴⁰³.

A efervescência política que predominou na década de 70 com a atuação marcante de movimentos sindicais e da OAB permaneceu na década seguinte⁴⁰⁴. A

⁴⁰¹ Goffredo Telles Junior e outros acadêmicos fizeram circular a *Carta aos Brasileiros* lida no Pátio das Arcadas, em 8.8.1977, na qual afirmou: “(...)Declaramos ilegítima a Constituição outorgada por autoridade que não seja a Assembléia Nacional Constituinte, com a única exceção daquela que é imediatamente imposta por meio de uma Revolução vitoriosa, realizada com a direta participação do Povo.(...) Sustentamos que um Estado será tanto mais evoluído quanto mais a ordem reinante consagre e garanta o direito dos cidadãos de serem regidos por uma Constituição soberana, elaborada livremente pelos Representantes do Povo, numa Assembléia Nacional Constituinte (...)”. TELLES JUNIOR, Goffredo. **Carta aos Brasileiros**. São Paulo, 1977.

⁴⁰² PAIXÃO, Cristiano. Direito, Política autoritarismo e democracia no Brasil : da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. Araucaria. **Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**, v. ano 13, p. 146–169, 2011, p. 156.

⁴⁰³ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional Brasileira** : mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012, p. 145.

⁴⁰⁴ Cristiano Paixão ressalta em seu texto a importância da OAB na fase pré-constituinte, notadamente por meio de diversos congressos e reuniões que resultaram em propostas de uma redemocratização que assegurasse direitos dos trabalhadores, como foi o caso do Congresso Nacional de Advogados Pré-Constituinte ocorrido em São Paulo no período de 1º a 4 de Agosto de 1981; o Congresso Pontes de

perspectiva de fim do regime com a eleição direta de um presidente civil já em 1982 movimentou os bastidores políticos e as expectativas da população em geral⁴⁰⁵. O movimento das “Diretas Já” evidenciou a mobilização de milhares de brasileiros engajados por um futuro democrático para o país.

A sociedade civil por meio de entidades de renome como a CNBB e a ABI, se articulavam e reivindicavam a redemocratização da República⁴⁰⁶. Acreditava-se que a Constituição de 1988 seria o “desenlace triunfal”⁴⁰⁷ da Revolução de 1964, em um modelo conhecido como “transição com transação”⁴⁰⁸, caracterizada por uma mudança gradual, sem violência, por iniciativa do próprio governo militar, que por sua vez, dominou por completo o cenário do fim da ditadura militar e reabertura democrática.

Em análise sobre o fio condutor entre as Constituições de 1967 e 1988, Cristiano Paixão⁴⁰⁹ traz o questionamento sobre a função da Constituição de 1988, se seria uma ruptura com o regime militar ou se um documento de transição. Em análise sobre o sentido da Constituição, retoma a discussão entre transição ou ruptura ao afirmar que apesar de o regime militar ter “controlado” o processo de “transição” com a convocação da Constituinte, esta, uma vez convocada, passou a ter vida própria e o país encontrava-se em uma “situação constituinte”, nas palavras de José Afonso da Silva⁴¹⁰.

Esse controle deu-se mediante a não convocação de uma Assembleia Constituinte propriamente dita, mas, sim, de um Congresso Constituinte, bem como pelo controle das peças fundamentais que iriam articular todos os trabalhos da

Miranda, em Porto Alegre, entre 30 de setembro e 3 de outubro do mesmo ano, ambos organizados pela OAB. PAIXÃO, Cristiano. Direito, Política autoritarismo e democracia no Brasil : da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. Araucária. **Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**, v. ano 13, p. 146–169, 2011.

⁴⁰⁵ PAIXÃO, Cristiano. Direito, Política autoritarismo e democracia no Brasil : da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. Araucária. **Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**, v. ano 13, p. 146–169, 2011, p. 162.

⁴⁰⁶ SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. **Revista Direito Público**. v. 1, n. 30, p. 7–41, 2009, p. 8.

⁴⁰⁷ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional Brasileira** : mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012, p. 148.

⁴⁰⁸ Esta expressão foi utilizada por Donald Share e Scott Mianwaring em sua obra sobre a redemocratização no Brasil e na Espanha. SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. Transição por transação: democratização no Brasil e na Espanha. **Dados**, v. 29, n. 2, p. 207, 1986.

⁴⁰⁹ PAIXÃO, Cristiano. A constituição em disputa: transição ou ruptura? In: SEELAENDER, Airton (org.) **História do Direito e construção do Estado**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

⁴¹⁰ SILVA, José Afonso. Prefácio. In LIMA, João Alberto de Oliveira. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. p. XIX – XXVII, Brasília: Senado Federal, 2013.

Constituinte, como por exemplo, o apoio à eleição de Tancredo Neves em detrimento à de Ulisses Guimarães; a designação de Bernardo Cabral para relator da comissão de sistematização, figura conhecida dos altos escalões do regime militar; inclusive, este é o principal argumento de chamar a transição constitucional de 1988 de preguiçosa⁴¹¹.

A discussão sobre se a Constituição de 1988 se caracteriza como uma ruptura do regime anterior ou uma transição de um momento para outro é importante para demonstrar a ideia central do trabalho: a constitucionalização do orçamento público em 1988 possibilitou o seu uso como instrumento de planejamento para efetivar o Estado Social de Direito? Caso considere-se que houve uma ruptura com o sistema anterior, a lógica utilizada no novo regime constitucional é diversa, tanto no seu aparato legislativo quanto institucional. Do contrário, em se tratando de uma transição transacional, pode-se considerar que o aparato jurídico e institucional perdurou para lhe conferir efetividade.

5.1 – A constituinte de 1987 e as expectativas para uma nova ordem constitucional

Em 1º.02.1987 foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte – ou Congresso Constituinte, na expressão de Zaverucha⁴¹², convocada por meio da Emenda Constitucional 26 de 27.11.1985. Assim, já nas eleições de 1986 os parlamentares eleitos para a legislatura seguinte também figurariam como membros constituintes. Um outro ponto de destaque foi a denominada “Comissão dos notáveis”⁴¹³, presidida por Afonso Arinos, a fim de balancear o protagonismo do Executivo na definição da agenda dos trabalhos. Este modelo foi assim adotado por acreditar que poderia haver um “revanchismo” contra os militares para fins de

⁴¹¹ ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia 1999>2002**. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 59.

⁴¹² ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia 1999>2002**. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 53.

⁴¹³ “A Comissão Afonso Arinos era composta por 50 personalidades ilustres, originárias de áreas e com inclinações ideológicas bastante heterogêneas. Ela elaborou um texto prolixo, com 436 artigos no corpo permanente e outros 32 nas disposições transitórias, mas de teor avançado e democrático, que adotava o regime parlamentarista de governo. Seu conteúdo deve ter desagradado ao Presidente Sarney, sobretudo pela opção parlamentarista, que decidiu não , enviá-lo à Constituinte, para que servisse de base para os seus trabalhos encaminhando-o ao Ministério da Justiça, onde foi arquivado¹³ . Sem embargo, o seu texto, que recebera ampla divulgação, exerceu influência durante a elaboração da Constituição de 1988” (SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. **Revista Direito Público**. v. 1, n. 30, p. 7–41, 2009, p. 11).

“responsabilização pelas violações de direitos humanos perpetradas durante a ditadura, como já estavam ocorrendo na Argentina”⁴¹⁴.

Diferente das anteriores, a Constituinte de 1985-1987 não trabalhou tendo por base um anteprojeto, mas decidiu construí-lo concomitante às suas discussões. Aliás, esta é uma das três características anotadas por Cristiano Paixão⁴¹⁵. Além do procedimental, com texto escrito concomitantemente às discussões, destacou também a inédita participação social por meio de emendas populares e realização de audiências públicas; e ainda a consciência histórica, tendo a sociedade ainda viva em suas mentes os percalços do período da ditadura, sendo a Assembleia Nacional Constituinte “o local e o momento para a re-escritura da história”⁴¹⁶.

Os trabalhos foram organizados em três etapas, que consistiram na organização das discussões em comissões: temáticas, de sistematização e plenário. As comissões temáticas, primeira etapa, se deram no total de 08, cada uma delas dividida em subcomissões. O tema sobre orçamento e finanças públicas ficou a cargo da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira (V-b), que fez parte da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (V Comissão). Para Daniel Sarmiento⁴¹⁷, a organização dos trabalhos em subcomissões trouxe caráter analítico para a Constituição, já que todo assunto nelas tratados era tratado de modo específico.

a) Comissões temáticas: Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças – Subcomissão de Orçamento e Fiscalização financeira

A Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira realizou suas atividades entre os dias 08.04.1987 e 25.05.1987 em um total de 13 reuniões. Fizeram parte desta subcomissão como membros efetivos os Constituintes Carlos De Carli, Carrel Benevides, Firmo de Castro, João Carlos Bacelar, João Natal, José Guedes,

⁴¹⁴ SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. **Revista Direito Público**. v. 1, n. 30, p. 7–41, 2009, p. 10.

⁴¹⁵ PAIXÃO, Cristiano. Direito, Política autoritarismo e democracia no Brasil : da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. Araucaria. **Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**, v. ano 13, p. 146–169, 2011, p. 164.

⁴¹⁶ PAIXÃO, Cristiano. Direito, Política autoritarismo e democracia no Brasil : da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. Araucaria. **Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**, v. ano 13, p. 146–169, 2011, p. 164.

⁴¹⁷ SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. **Revista Direito Público**. v. 1, n. 30, p. 7–41, 2009, p. 10.

Jovani Masini, Lezio Sathler; Naphtali Alves, Wilson Campos, todos do PMDB. Do PFL, participaram Flávio Rocha, Furtado Leite, Jessé Freire, João Alves, Messias Góis. Do PDS, participou José Luiz Maia; já do PDT, o representante foi Feres Nader. Fábio Raunheitti foi o representante do PTB. O PT não indicou nenhum representante. Já os suplentes foram: Expedito Machado, Fernando Gomes, Geraldo Bulhões, Gerson Marcondes, Gil Cesar, Hélio Rosas, Hermes Zanetti, José Melo; Manoel Ribeiro, Paulo Almada e Paulo Roberto do PMDB; Antonio Ferreira, Jayme Santana, João Lobo, Osmar Leitão e Victor Trovão do PFL; Osvaldo Bender do PDS; José Maurício do PDT; Roberto Jefferson do PTB e o PT, assim como com os membros efetivos, não indicou membros suplentes.

A escolha dos Constituintes foi feita pelos líderes de cada partido, de acordo com que estabeleceu o regimento da Constituinte, respeitada a proporcionalidade na medida do possível (Art. 13, §1º).

Na primeira reunião, foram definidos o Presidente – Constituinte João Alves – PFL-BA; 1º Vice-Presidente – Constituinte Carel Benevides – PMDB – AM; 2º Vice-Presidente João Natal – PMDB – GO; e o Relator – Constituinte José Luiz Maia – PSD – PI. Dentre estas, foram realizadas 06 audiências públicas com a exposição de profissionais relacionados a temáticas de sua afinidade. Foram convocados para emitir seus conhecimentos sobre orçamento e finanças públicas: Fernando Gonçalves, Ministro e então Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU); Márcio Reinaldo Moreira, secretário de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento (SEPLAN); Antonio Augusto Oliveira Amado, Presidente da Associação Brasileira de Orçamento Público; Mário Henrique Simonsen, ex-Ministro da Fazenda, ex-Ministro do Planejamento e Diretor da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV); Nilson Holanda, Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); André Sandro Calabi, Secretário do Tesouro Nacional; Alberto Hoffman e Edwaldo Sizenando, ambos Ministros do TCU. Destes palestrantes, 2 deles fizeram parte diretamente do regime militar durante a década de 70 – Mário Henrique Simonsen e Nilson Holanda; André Calabi era da estrutura então vigente, também controlada pelos militares. Os demais palestrantes eram nomes conhecidos de entidades paraestatais que atuavam em colaboração com o regime.

Os trabalhos da Subcomissão de Orçamento e Finanças ocorreu sem maiores polêmicas, com destaque para o planejamento de longo, médio e curto prazo, atuação conjunta do Executivo e Legislativo em todas as fases do processo orçamentário, além

da preocupação com a ampliação do raio de competência em matéria de fiscalização do Congresso Nacional. O relatório de José Serra destacou a necessidade do aumento da transparência e da regionalização do orçamento, o controle do cumprimento das metas fiscais, e ainda, como dito anteriormente, fortalecer o papel do Legislativo e do TCU na fiscalização das contas⁴¹⁸.

Nas audiências públicas, restou clara a preocupação de profissionais da área com a elaboração do orçamento de modo mais transparente e máxima fidelidade possível à realidade do país, bem como a regionalização na distribuição dos recursos. Entretanto, o discurso reiterado era o de que as disposições normativas referentes ao sistema orçamentário já existiam e eram boas, necessitando-se apenas a sua implementação.

Devido à pertinência temática de algumas reuniões específicas com o presente estudo – orçamento na Constituição - nos ateremos às audiências de número 3, 4 e 5 com a exposição de Márcio Reinaldo Moreira e Augusto Oliveira Amado, Mario Henrique Simonsen e Nilson Holanda, respectivamente, com eventuais apontamentos das demais audiências, por terem versado especificamente sobre orçamento público e planejamento.

a.1) Audiência Pública realizada em 28.4.1987⁴¹⁹

Fernando Gonçalves, então Ministro – Presidente do Tribunal de Contas da União, foi o primeiro convidado para as audiências da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira. Nascido em Palmeira das Missões – RS, foi deputado federal entre 1974-1982 pelo partido Arena, tendo filiado ao PDS em 1979. Foi nomeado Ministro do TCU em 1982 tendo exercido a presidência da casa no ano de 1986-1987.

Em seu discurso, promoveu a integração do Tribunal de Contas da União com o Congresso Nacional a fim de fortalecer o exercício da fiscalização financeira e orçamentária que incumbe àquele órgão auxiliar. Não chegou a proferir sugestões para a nova Constituição, de modo que audiência transcorreu com menção à importância dos Tribunais de Contas em uma República, o modo de escolha de seus

⁴¹⁸ BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. Vol. 144. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 3.

⁴¹⁹ BRASIL. Primeira Audiência Pública da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 28 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 78. P.139-143, 17 Jun 1987.

ministros e as garantias de uma atuação independente, sem maiores questionamentos por parte dos constituintes.

a.2) Audiência Pública realizada em 29.04.1987⁴²⁰

Márcio Reinaldo Moreira era o Secretário de Orçamento e Finanças (SOF) da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) do Governo Federal. Mineiro de Sete Lagoas, formado em economia pela UFMG, tornou-se professor da UNB em 1980 e em 1981 iniciou na SEPLAN como membro da Comissão Brasileira de Atividades espaciais. Tornou-se secretário neste órgão em 1987, e em 1988 tornou-se assessor chefe da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Posteriormente, filiado ao PTB, viria a tornar-se deputado federal⁴²¹. Sua exposição na audiência do dia 28.04.1987 deu-se no sentido de alertar os Constituintes sobre a importância da SOF no processo de elaboração do orçamento, deixando em aberto um dossiê a ser apresentado oportunamente àquela subcomissão. Chamou a atenção para a elevada despesa de pessoal e os encargos financeiros assumidos com a dívida interna e a dívida externa⁴²².

Antonio Augusto Oliveira Amado, então Presidente da Associação Brasileira de Orçamento Público, na audiência realizada no dia 28/04/1987, expôs a importância do orçamento como instrumento de planejamento, que considerou ser uma das premissas básicas. “Nas economias modernas, nas economias em desenvolvimento como a nossa, não se pode conceber o Orçamento como instrumento isolado, como instrumento-fim”⁴²³. Daí ressaltar a importância de tratar orçamento e planejamento em conjunto, elaborando planos para o setor público de longo, médio e curto prazo

⁴²⁰ BRASIL. Segunda Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 29 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.143, 19 Jun 1987.

⁴²¹ Cf. Alzira Alves de ABREU et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. In: <<http://cpdoc.fgv.br>> Acesso em: 18 nov 2018.

⁴²² BRASIL. Segunda Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 29 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.143, 19 Jun 1987. P. 143. Discurso Márcio Reinaldo Moreira, p. 143

⁴²³ BRASIL. Segunda Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 29 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.143, 19 Jun 1987. Discurso Antonio Augusto Oliveira Amado, p. 143.

“nos quais se insiram o Orçamento do setor público como instrumento normativo desse planejamento”⁴²⁴.

Enfatizou a importância do orçamento regionalizado no planejamento e no orçamento, baseado em sua experiência como participante de uma das primeiras equipes da Superintendência para Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM

Entendemos que tantos planos como Orçamento devem ser regionalizados, sem o que, dificilmente, se pode contemplar os verdadeiros problemas das regiões, as suas potencialidades para enfrentar esses problemas e os aspectos específicos, tanto administrativos, como culturais, políticos, etc. [...] em grande parte os desinteresses, que tanto se nota e se apregoa, dos políticos pela discussão do Orçamento no nosso entender, se deve ao fato de que o político não encontra, na peça orçamentária, os elementos necessários para ver até que ponto sua região está ou não sendo atendida pelo Poder Público⁴²⁵.

Propôs que o orçamento fosse elaborado considerando duas partes: uma correspondente à produção de bens, prestação de serviços e formação de ativos; e um outra contendo as transações financeiras referentes à transferências, amortização da dívida, inversões financeiras e outras da mesma natureza. Sugere, também, a integração das operações de crédito passivas tanto interna quanto externas, as quais devem ser consideradas como fonte de financiamento do déficit na conta corrente ou na conta capital, a fim de corrigir distorção que constava na Lei 4.320/64 a qual considerava operação de crédito como um item da receita, e não como um item de financiamento de déficit⁴²⁶.

Enalteceu, ainda, o papel da administração pública direta na elaboração e execução do orçamento. Defendeu que se primasse pela eficiência a fim de eliminar a justificativa de “proliferação de instituições, autarquias e fundações” pois ao se primar por uma “administração pública eficiente, em todos os níveis”, então ela terá de “se submeter a um ritual que permita uma administração eficaz e eficiente no campo orçamentário e nos outros campos”⁴²⁷.

⁴²⁴ BRASIL. Segunda Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 29 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.143, 17 Jun 1987. Discurso Antonio Augusto Oliveira Amado, p. 143.

⁴²⁵ BRASIL. Segunda Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 29 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.143, 17 Jun 1987. Discurso Antonio Augusto Oliveira Amado, p. 143.

⁴²⁶ BRASIL. Segunda Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 29 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.143, 17 Jun 1987. Discurso Antonio Augusto Oliveira Amado, p. 143.

⁴²⁷ BRASIL. Segunda Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 29 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.143, 17 Jun 1987. Discurso Antonio Augusto Oliveira Amado, p. 143.

Acresceu em sua fala, ainda, que a fase de planejamento orçamentário parte de parâmetros diversos, que tem a ver com previsão de crescimento de setores importantes do país, como industrial, agrícola, preços, inflação, salário. Ressaltou que esses parâmetros são subestimados para que não cause impacto ainda maior na inflação; no entanto, na execução orçamentária, quando há excesso de arrecadação, não se sabe o que fazer. Para tanto, propôs uma atuação articulada entre Executivo e Legislativo desde o momento de estabelecer tais parâmetros. Assim, facilitaria para o Executivo trabalhar em cima dos parâmetros discutidos pelo Legislativo, que por sua vez teria menos trabalho quando da apreciação da proposta orçamentária⁴²⁸.

Outro ponto de preocupação foi o da fiscalização semestral da execução orçamentária acompanhada de relatórios econômicos referentes a emprego, alimentação, insumos industriais, a fim de que se pudesse redimensionar os parâmetros da execução orçamentária conforme tais indicadores econômicos⁴²⁹.

A conclusão das falas nesta primeira audiência é a de que houve uma preocupação com a elaboração de orçamentos que considerassem a realidade e não falsos números baseados em hipóteses futuras. Havia também uma preocupação com o modo de financiamento de déficits por meio de operações de crédito; com o orçamento monetário e principalmente com uma atuação mais próxima do Legislativo, mas sem cercear a discricionariedade necessária e cabível ao Executivo.

a.3) Audiência Pública ocorrida em 30.04.1987

Na audiência ocorrida no dia 30.04.1987, sobre orçamento e sistema financeiro, foi ouvido o economista Mário Henrique Simonsen. Nascido no Rio de Janeiro, é sobrinho-neto de Roberto Simonsen, economista famoso na era Vargas por defender a planificação da economia. Atuou durante o regime militar como colaborador de Roberto Campos na implementação do PAEG, tendo criado a fórmula da nova política salarial implementada na década de 60. Juntamente com José Luis Bulhões Pereira, criaram o projeto de lei do qual originou o Sistema Financeiro da

⁴²⁸ BRASIL. Segunda Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 29 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.143, 17 Jun 1987. Discurso Antonio Augusto Oliveira Amado, p. 143.

⁴²⁹ BRASIL. Segunda Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 29 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.143, 17 Jun 1987. Discurso Antonio Augusto Oliveira Amado. P. 143.

Habitação e o Banco Nacional da Habitação⁴³⁰. Em 1974, no governo do Presidente Médici, foi nomeado Ministro da Fazenda sucedendo o Ministro Delfim Neto e deu início a implementação de uma série de transformações na economia nacional por meio do II PND, com má política protecionista que buscou diminuir a dependência do Brasil do capital estrangeiro, principalmente nos setores de infraestrutura, sem restringir a atuação das multinacionais no país.

O início de sua fala é sobre o orçamento e a necessidade de que “um governo bem-estruturado deve consignar todas as suas receitas e despesas na lei orçamentária”, pois a sociedade deve saber onde e o quanto irá se gastar, porque “o orçamento é o documento onde se estampam as prioridades econômicas do governo” e porque o administrador público também se resguarda de eventuais pressões para aumento de despesa⁴³¹.

Sua exposição centrou-se em aspectos relacionados ao Banco Central, especialmente em relação à independência do seu dirigente, sugeriu torná-lo competente para a emissão de moeda, retirando tal atribuição do Poder Executivo. Mencionou sobre a questão da unidade de orçamentos – existentes à época o fiscal, o monetário e o das estatais – que não bastaria constar no texto da Constituição tal princípio sem um devido esforço para implementá-lo, afinal, a Constituição então em vigor já havia mencionado tal princípio no caput do art. 62⁴³².

Defendeu que o orçamento deve ser planejado mas que deve haver flexibilidade, que pode ser feito mediante reserva de contingência e emenda à lei complementar⁴³³; que os investimentos apenas deveriam começar mediante expressa previsão em orçamento plurianual de investimentos; defendeu que os Estados e Municípios também participem da responsabilidade na elaboração e execução dos orçamentos; expôs a preocupação com a falta de unicidade orçamentária no Brasil, que até então contavam com três orçamentos: o fiscal, das estatais e o monetário, e que tal situação poderia ser revertida por meio de um Banco Central independente que

⁴³⁰ Cf. Alzira Alves de ABREU et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro** – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. In: <<http://cpdoc.fgv.br>> Acesso em: 23 out 2018.

⁴³¹ BRASIL. Terceira Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.138, 18 Jun 1987. Discurso de Mário Henrique Simonsen. P. 140.

⁴³² BRASIL. Terceira Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.138, 18 Jun 1987. Discurso de Mário Henrique Simonsen. P. 140.

⁴³³ BRASIL. Terceira Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.138, 18 Jun 1987. Discurso de Mário Henrique Simonsen, p. 140.

seria uma imperiosa necessidade por acreditar que se trata de um verdadeiro freio contra a inflação, além de obrigar o governo a definir melhor suas prioridades no orçamento⁴³⁴. Ainda em relação ao Banco Central, defendeu que o mesmo não poderia ser investido do papel de fomento porque contraria as suas atribuições de autoridade monetária⁴³⁵.

Sobre a fala de Mário Henrique Simonsen, José Serra questionou o papel do Poder Legislativo na elaboração do orçamento e eventual criação de despesa como ocorreu antes de 1964 sob a égide da Constituição de 1946, mas que foi limitada – praticamente anulada na Constituição de 1967, e como deveria ser este papel na Constituição que estava sendo elaborada, além de se evidenciar sua preocupação com a eficiência dos mecanismos de fiscalização do orçamento público⁴³⁶.

As observações de Simonsen o colocaram como favorável ao meio termo entre a Constituição de 1946 e 1967, estabelecendo como orientação a Constituição alemã que prevê a possibilidade de emendas pelo Legislativo desde que se aponte a fonte de financiamento. Já em relação à fiscalização, informou que caberia ao Congresso com o auxílio dos Tribunais de Contas a fiscalização, por ser este órgão técnico competente para tanto⁴³⁷.

Discutiu-se ainda sobre o fato de o orçamento ser elaborado considerando dados irrealistas como inflação zero e que tais circunstâncias deveriam ser modificadas no processo de elaboração orçamentária. Também deveria ser resolvido o fato de se conferir independência ao Banco Central, mas desde que as funções orçamentárias passassem pelo crivo do Congresso, esteja ou não inserida na lei orçamentária. Sobre o orçamento das estatais, argumentou que uma alternativa seria revitalizar o orçamento plurianual de investimentos que compreendesse todas as estatais⁴³⁸.

⁴³⁴ BRASIL. Terceira Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.138, 18 Jun 1987. Discurso de Mário Henrique Simonsen. P. 140.

⁴³⁵ BRASIL. Terceira Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.138, 18 Jun 1987. Discurso de Mário Henrique Simonsen, p. 145.

⁴³⁶ BRASIL. Terceira Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.138, 18 Jun 1987. Discurso de Constituinte José Serra, 143.

⁴³⁷ BRASIL. Terceira Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.138, 18 Jun 1987. Discurso de Mário Henrique Simonsen, p. 143.

⁴³⁸ BRASIL. Terceira Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.138, 18 Jun 1987. Discurso de Mário Henrique Simonsen, p. 143.

O constituinte José Luiz Maia, ao questionar o palestrante, afirmou que o grande problema do Brasil era o planejamento antidemocrático do orçamento, sem a participação da sociedade, “destinatária dos recursos e benefícios públicos”⁴³⁹.

a.4) Audiência Pública realizada no dia 5.5.1987 as 10hs⁴⁴⁰

A audiência pública realizada em 05.05.1987 foi ouvido o economista Nilson Holanda. Nascido em Limoeiro do Norte – CE em 1935, formou-se em Direito e foi aprovado para técnico do Banco do Nordeste em 1954. Foi superintendente do IPLAN e Secretário de Planejamento da SEPLAN (1971-1973), Presidente do Banco do Nordeste do Brasil – BNB (1974-1979), Secretário Executivo do Ministério Extraordinário para a Desburocratização (1985). Auxiliou na elaboração do PND I e PND II durante o governo militar⁴⁴¹.

Em sua fala, ressaltou a importância de um sistema de planejamento e orçamento para a nova Constituição. Afirmou que “as deficiências de estrutura e funcionamento desse sistema de planejamento explicam, em grande parte, a crise econômica e financeira que tem sido uma constante na vida nacional”⁴⁴². Primeiramente, criticou a anualidade da lei orçamentária por acreditar que impossibilita a análise sistemática das decisões governamentais além de um exercício financeiro; evidenciou como negativo o fato de haver instrumentos de política econômica que são excluídos do quadro de referência da administração orçamentária, como é o caso da política de juros, de crédito e salarial, o que diminuiria a importância do orçamento como instrumento de política econômica – justamente o que deve passar pelo crivo do Congresso Nacional.

Como ponto a ser destacado, mencionou a frustração do princípio da universalidade orçamentária com a “adoção de expedientes e artifícios que deixam fora do orçamento parcela ponderável de despesas e receitas do Governo que, a rigor,

⁴³⁹ BRASIL. Terceira Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.138, 18 Jun 1987. Discurso do Constituinte José Maia.

⁴⁴⁰ BRASIL. Quarta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 5 de maio de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 80, p. 153, 19 Jun 1987.

⁴⁴¹ Cf. Alzira Alves de ABREU et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. In: <<http://cpdoc.fgv.br>> Acesso em: 23 out 2018.

⁴⁴² BRASIL. Quarta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 mai 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 80, p. 153, 19 Jun 1987, discurso Nilson Holanda, p. 154.

ali deveriam estar incluídas⁴⁴³”, citando como exemplo o superdimensionamento do orçamento monetário. Na oportunidade, também enfatizou a importância da transparência na gestão e planejamento das finanças públicas, bem como do “fortalecimento e aperfeiçoamento do sistema de planejamento e de sua progressiva integração com o processo orçamentário”⁴⁴⁴.

Em sua fala, Nilson Holanda buscou enfatizar a importância do planejamento para a organização do sistema econômico no Brasil. Buscou argumentar que os planos econômicos feitos até então não foram bem-sucedidos devido conflito entre “o formalismo na apreciação pelo Congresso e a realidade de um processo decisório altamente centralizado e tradicionalmente arbitrário e fechado”⁴⁴⁵. Argumentou que o fato dos planos nacionais de desenvolvimentos estarem atrelados ao orçamento e, por consequência, submetidos ao Congresso Nacional, acabava por esvaziar o conteúdo dos planos, pois, o que era submetido ao parlamento eram documentos vazios, sem metas pré-estabelecidas que pudessem comprometer o governo, possuindo caráter meramente formal. Também como fator de não planejamento citou as crises internacionais que impediram o governo de trabalhar com previsões para um futuro e trabalhar, apenas, com o imediatismo.

Cita ainda como problemas do planejamento não efetivo a sua não regionalização, com o sufocamento das superintendências de desenvolvimento pelo centralismo federal e pelas reivindicações de descentralização por parte dos governos estaduais⁴⁴⁶.

Diante do que considerou ser um quadro de total descoordenação do sistema de planejamento constitucional, sugeriu como mudanças nessa estrutura que o planejamento tivesse caráter permanente e integrado, que pudesse ser retroalimentado, avaliado e reavaliado periodicamente; sugeriu a criação de uma comissão permanente

⁴⁴³ No caso, apesar do palestrante ter mencionado apenas o princípio da universalidade, há que se considerar, também o princípio da unidade em relação os outros orçamentos existentes e não unificados em uma só peça orçamentária, como já mencionado anteriormente. BRASIL. Quarta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 mai 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 80, p. 153, 19 Jun 1987, Discurso Nilson Holanda, p. 154.

⁴⁴⁴ BRASIL. Quarta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 mai 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 80, p. 153, 19 Jun 1987, Discurso Nilson Holanda, p. 154.

⁴⁴⁵ BRASIL. Quarta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 mai 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 80, p. 153, 19 Jun 1987, Discurso Nilson Holanda, p. 154.

⁴⁴⁶ BRASIL. Quarta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 mai 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 80, p. 153, 19 Jun 1987, Discurso Nilson Holanda, p. 155.

de avaliação da execução do plano de desenvolvimento no Congresso Nacional, convocada periodicamente para que os executivos do Governo pudessem prestar esclarecimentos. Sugeriu, ainda, a revitalização dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Geisel como instrumentos de articulação entre os mais variados ministérios, um comitê de planejamento e uma revisão das estratégias de planejamento setorial dos Ministérios. Em coerência ao que criticou anteriormente, defendeu o princípio da universalidade, com todas as receitas e despesas constantes no orçamento.

Por fim, sugeriu redação a dispositivos do anteprojeto Afonso Arinos nas partes concernentes ao planejamento, enfatizando a necessidade de um planejamento plurianual, que possa ser revisado periodicamente, integrado no âmbito nacional e regional, que contemple metas e diretrizes a serem alcançadas pelo governo⁴⁴⁷.

Instado a se manifestar sobre os incentivos fiscais pelo Constituinte José Luiz Maia (PDS – PI), Nilson Holanda comentou certas distorções nos investimentos regionais causados pelos incentivos fiscais, o que gerou desproporcionalidade entre investimentos públicos e privados; mencionou que devido a tais distorções, o instituto da vinculação de tributos vinha sendo visto como prejudicial ao passo que, se feito de modo proporcional, é fundamental para fomentar o desenvolvimento regional⁴⁴⁸.

O constituinte Firmo de Castro (PMDB – CE), ao questionar se a existência de um orçamento plurianual que contemplasse o plano de desenvolvimento seria um substituto adequado para os diversos orçamentos existentes até então, indagou como ter garantias de que transformações no processo de elaboração do orçamento e do planejamento poderiam garantir a atuação do Congresso Nacional não somente na formulação, mas principalmente no acompanhamento e controle. Nilson Holanda respondeu aos questionamentos confirmando o entendimento de unificação dos orçamentos inseridos em suas sugestões e ressaltou a necessidade do orçamento plurianual de investimentos, defendeu mais uma vez os planos regionais articulados

⁴⁴⁷ BRASIL. Quarta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 mai 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 80, p. 153, 19 Jun 1987, Discurso Nilson Holanda, p. 157.

⁴⁴⁸ BRASIL. Quarta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 mai 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 80, p. 153, 19 Jun 1987, Discurso Nilson Holanda, p. 157 – 158.

com os centrais, ocasião em que defendeu os orçamentos regionalizados de forma gradativa, com autonomia administrativa⁴⁴⁹.

O constituinte Furtado Leite (PFL – CE) argumentou que grande parte dos problemas que envolvem o orçamento diz respeito à não apreciação de seu projeto pelo Poder Legislativo, especialmente o orçamento das estatais⁴⁵⁰, argumento este com o qual concordou o palestrante Nilson Holanda. O economista foi mais além e manifestou seu entendimento de que as estatais são importantes no contexto de desenvolvimento regionalizado, mas devem primar, principalmente, em contribuir para aumentar as divisas do país⁴⁵¹.

a.5) Audiência Pública realizada no dia 5.5.1987 às 17:00hs

No mesmo dia em que foi ouvido o economista Nilson Holanda, houve uma outra audiência, às 17hs, na qual foi ouvido o também economista Andrea Sandro Calabi, Secretário do Tesouro Nacional e ex-Secretário do Ministério do Planejamento. Natural de São Paulo, fazia parte do grupo de novos economistas brasileiros, juntamente com José Serra e André Franco Montoro Filho dentre outros⁴⁵².

Em sua fala, apresentou as principais ações da recém-criada Secretaria do Tesouro Nacional: unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional e a reformulação do Sistema de Controle Interno no Poder Executivo. Identificou como pontos estratégicos a serem contemplados na nova Constituição: a independência e separação das finanças públicas da União, Estados e Municípios; o equilíbrio geral das finanças, mediante o estabelecimento de princípios gerais e comuns a serem estabelecidos em lei; previsão de mecanismos de reequilíbrio financeiro diante de situações que levem à instabilidade do binômio receita-despesa.

Argumentou que “a política financeira pública só tem condições de alcançar os objetivos traçados na medida em que os orçamentos e a administração das finanças

⁴⁴⁹ BRASIL. Quarta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 mai 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 80, p. 153, 19 Jun 1987, Discurso Nilson Holanda, p. 159.

⁴⁵⁰ BRASIL. Quarta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 mai 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 80, p. 153, 19 Jun 1987, Discurso Nilson Holanda, p. 159.

⁴⁵¹ BRASIL. Quarta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 mai 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 80, p. 153, 19 Jun 1987, Discurso Nilson Holanda, p. 159.

⁴⁵² Cf. Alzira Alves de ABREU et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. In: <<http://cpdoc.fgv.br>> Acesso em: 23 out 2018.

públicas – pela União, Estados e Municípios – forem orientados na mesma direção”⁴⁵³. Sugeriu que devesse ser regulado parâmetros que estabelecessem limites para o endividamento dos entes públicos, bem como o limite de assunção de obrigações plurianuais em relação aos investimentos. Reforçou a necessidade do controle interno de cada órgão, já previsto na Constituição até então em vigor. Complementou que a criação e implementação do SIAFI auxiliaria este processo de controle interno, transformando o processo de prestação de contas em algo rotineiro e cotidiano.

Suscitou a relação entre Banco Central e Tesouro já mencionada na fala de Mario Henrique Simonsen e a imperiosa necessidade de independência do Banco Central por meio da separação de funções entre banco emissor de títulos públicos para fins de financiamento do déficit – que deveria ser controlado por meio do processo orçamentário, e a de emissor de títulos públicos destinados ao controle monetário⁴⁵⁴.

Nos questionamentos dos constituintes, os assuntos foram dos mais diversos, resgatando falas de audiências anteriores: se o palestrante possuía conhecimento de fundos secretos para financiamento da dívida⁴⁵⁵, qual a opinião sobre assunção de débitos por parte do Banco Central⁴⁵⁶, e, principalmente sobre o papel da inflação no processo de elaboração orçamentária⁴⁵⁷.

Em resposta, Calabi⁴⁵⁸ afirma que “orçamento que se distancie muito da inflação efetiva se torna uma peça forma”. Afirma que é preciso alterações eventuais para ajustar os valores, tanto por parte do Executivo quanto do Legislativo, mas que em determinadas situações, nem tais intervenções adiantaria. Por isso a questão da inflação seria algo urgente e que precisaria ser resolvido. Foi sugerido, com o auxílio

⁴⁵³ BRASIL. Quinta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 5 maio de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 81, p. 134, 20 Jun 1987, Discurso Andréa Santo Calabi, p. 137.

⁴⁵⁴ BRASIL. Quinta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 5 maio de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 81, p. 134, 20 Jun 1987, Discurso Andréa Santo Calabi, p. 136.

⁴⁵⁵ BRASIL. Quinta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 5 maio de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 81, p. 134, 20 Jun 1987, Discurso Constituinte João Alves, p. 135.

⁴⁵⁶ BRASIL. Quinta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 5 maio de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 81, p. 134, 20 Jun 1987, Discurso Constituinte José Luis Maia, p. 135.

⁴⁵⁷ BRASIL. Quinta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 5 maio de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 81, p. 134, 20 Jun 1987, Discurso Constituinte Messias Góis, p. 135.

⁴⁵⁸ **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 81, p. 134, 20 Jun 1987, Discurso Andréa Santo Calabi, p. 138.

do constituinte Messias Góis⁴⁵⁹, proposta de submissão ao Poder Legislativo de atualização periódica dos valores constantes no orçamento, assunto ponderado por Calabi afirmando que a indexação da despesa geraria, por consequência, o da receita e, por conseguinte, elevação automática dos tributos, efeitos indesejados.

Inclusive, a reforma do sistema tributário também foi assunto de pauta⁴⁶⁰, para que fosse reformulada a distribuição do poder de tributar estabelecida na Constituição de 1967, que concentrou boa parte das competências tributárias na União. Inclusive, foi sugerido que a dívida externa dos Estados e Municípios fosse absorvida pelo Tesouro, mediante comprometimento de novas receitas futuras. Após longa exposição sobre a relação da União com Estados e Municípios, Calabi defendeu que metade do orçamento geral da União já é transferido para os demais entes federativos. Afirmou que o não pagamento da dívida pelos Estados e Municípios dificultaria as finanças nacionais, não somente da União.

a.6) Audiência do dia 6.5.1987 - Fernando Gonçalves, Alberto Hoffmann e Ewald Sizenato Pinheiro

O presidente do TCU, Ministro Fernando Gonçalves, pela segunda vez é convocado a expor sobre a temática da fiscalização financeira, assim como o fez na primeira audiência. Nesta reunião, juntaram-se a ele Alberto Hoffman e Ewald Sizenando Pinheiro, ambos ministros do TCU.

Os ministros do TCU encaminharam ao plenário documento com sugestões dos dispositivos para a nova Constituição, os quais afirmaram ser resultado da compilação de sugestões dos Tribunais de Contas de todo o país. Dentre tais sugestões, destacaram o ordenamento constitucional dos controles, que seriam o congressual a cargo do legislativo, o externo a cargo dos tribunais de contas e o interno a cargo de cada um dos poderes, por sua administração pública. Em suas sugestões, não especificou o “Tribunal de Contas da União” a fim de que suas disposições abrangessem, também, as entidades das demais unidades federativas.

Sobre o projeto, os constituintes fizeram apontamentos em relação ao dever de prestar contas atribuído aos entes federativos, à fiscalização deficiente a cargo dos

⁴⁵⁹ **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 81, p. 134, 20 Jun 1987, Discurso Constituinte Messias Góis, p. 139.

⁴⁶⁰ **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 81, p. 134, 20 Jun 1987, Discurso Constituinte Firmo de Castro, p. 139; e Irajá Rodrigues, p. 141-142.

Tribunais e o fato de haver inúmeros Municípios e Estados que estão há anos sem prestar contas aos respectivos Tribunais. Os discursos eram no sentido de responsabilizar o gestor público por seus atos e omissões, seja ele da administração direta ou indireta, desde que “utilize, arrecade, guarde, gerencie ou, de qualquer modo, administre bens e valores públicos”⁴⁶¹.

Também foi enaltecido o papel do Poder Legislativo na fiscalização das contas públicas ante o período de limitações imposto pela ditadura⁴⁶². Nesta ocasião, questionou dispositivo sugerido pelos Ministros sobre a possibilidade de representação direta pelo Tribunal de Contas perante outros poderes, sem a necessária intervenção do Poder Legislativo; em resposta, os Ministros argumentaram a necessidade de autonomia e poderes que devem ser atribuídos aos Tribunais para que possam exercer suas competências com independência, o que não impede que matérias de relevo e cuja competência seja originária do Poder Legislativo sejam devidamente encaminhadas à apreciação. Questionou-se, também, a forma de escolha dos Ministros a ser feita pelo chefe do Poder Executivo, o que colocaria em risco a autonomia dos membros dos Tribunais⁴⁶³.

a.7) Análise dos trabalhos e anteprojeto

Da análise das audiências, percebe-se que há uma preocupação na fala dos expositores em tornar o orçamento transparente e acessível ao grande público, não somente aos expertos da área⁴⁶⁴. Isto possibilitaria a fiscalização das escolhas orçamentárias quando da execução do orçamento.

De modo sistematizado, podemos reunir como principais preocupações as referentes à: ampliar a participação do Poder Legislativo no processo de

⁴⁶¹ BRASIL. Sexta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 6 maio de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 82, p. 134, 24 Jun 1987, Discuso Constituinte Messias Góis, p. 131.

⁴⁶² BRASIL. Sexta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 6 maio de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 82, p. 134, 24 Jun 1987, Discurso constituinte João Natal, p. 131.

⁴⁶³ BRASIL. Sexta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 6 maio de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 82, p. 134, 24 Jun 1987, discurso dos Constituintes Adhemar Barros e José Luiz, p. 132-133.

⁴⁶⁴ “Temos de elaborar peças mais simples para que a sociedade compreenda, e que se divulgue amplamente essas peças para que a sociedade tenha acesso a elas e tome conhecimento onde estão sendo utilizados os seus recursos” cf. BRASIL. Segunda Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 29 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.143, 17 Jun 1987. Discurso Antonio Augusto Oliveira Amado. P. 143.

orçamentação – desde sua elaboração até sua fiscalização; transparência na elaboração dos orçamentos; unidade dos orçamentos; universalidade das receitas e despesas; interação do planejamento econômico com o processo orçamentário de modo que ambos sejam submetidos ao Congresso Nacional; e responsabilização do gestor público pela administração de bens, dinheiros a qualquer título seja na administração direta ou indireta.

A constatação maior que se podia notar era a insatisfação dos constituintes com a situação de crise pela qual passava o Brasil em virtude dos elevados índices de inflação e de da dívida externa.

Tema recorrente foi o assunto do orçamento monetário como fonte de inúmeros problemas na economia à época, especialmente porque tal orçamento era de conhecimento restrito apenas das autoridades monetárias, sem sequer ter sido levado ao conhecimento do Congresso Nacional. Muito se discutiu sobre o orçamento monetário como ferramenta extremamente prejudicial e que contrariou toda a lógica de orçamento republicano. A existência deste orçamento paralelo, não submetido ao crivo do Congresso Nacional, foi definitivamente assunto da mais alta relevância.

Como corolário dessa discussão também houve o questionamento da efetivação dos princípios da universalidade e unidade, de modo que uma só peça orçamentária dispusesse sobre todos os orçamentos públicos, os quais deveriam conter toda a receita e despesa de todos os órgãos públicos da administração direta e indireta. Como princípios universais que gerem a boa contabilidade pública, a maioria dos palestrantes e dos constituintes anuíram com a importância de que tais princípios constem nas disposições constitucionais.

A lógica de utilização do orçamento como instrumento de planejamento estava presente nos discursos dos constituintes e dos palestrantes. A questão era como conjugá-lo ao planejamento econômico e tornar efetiva suas disposições, observando o desenvolvimento regional em sintonia com o nacional. Na audiência sobre planejamento a cargo do economista Nilson Holanda, não restaram dúvidas de que os profissionais da área defendiam a interação necessária entre planejamento e orçamento, sendo uma nova Constituição uma perfeita ocasião para sua implementação com o fim de promover o desenvolvimento do país.

Um fator interessante que não poderia passar despercebido é que a maioria dos palestrantes convocados para as audiências públicas eram burocratas responsáveis por importantes setores da economia durante o período do regime militar. Mário Henrique

Simonsen, por exemplo, falou com propriedade das deficiências do sistema e apontou o orçamento monetário como verdadeira aberração; entretanto, deixou clara a sua ciência quanto à existência do referido orçamento, de como a contabilidade do Banco Central era feita para financiar o déficit público, de como os princípios da unidade e universalidade não eram cumpridos. Nilson Holanda, com anos de experiência à frente do Banco do Nordeste, informou a importância dos planos econômicos na elaboração dos orçamentos e salientou como um e outro eram letras mortas durante o período militar diante da discricionariedade autoritária e arbitrária por parte dos chefes do Poder Executivo.

Ou seja, os debates sobre as modificações a serem feitas no sistema orçamentário constitucional contaram com a colaboração e sugestões daqueles que fizeram parte do governo militar, o que consiste em mais um argumento que nos leva a crer na tese da transição por transação, sem ruptura ou quebra da lógica da política econômica e orçamentária do regime anterior. O fato é que pouco mais de 20 anos de governo militar transformaram todo e qualquer assunto relacionado à estrutura governamental como sendo especialidade daqueles que trabalharam a serviço dos militares. Então, a realidade da constituinte foi aquela percebida através dos atores de uma ditadura que se pretendia suplantar.

Outro ponto a ser destacado é o princípio da unidade orçamentária. Simonsen⁴⁶⁵ creditou o descaso do mesmo na Constituição de 1967 à competência de emissão de moeda atribuída ao Poder Executivo; o poder de emissão de moeda, que deveria ser feita com lastro contábil, é desvirtuado de seu uso regular mediante o financiamento de subsídios creditícios renovados perpetuamente. A situação só poderia ser revertida, em seu entendimento, pela criação de um Banco Central independente, com atribuição de agente emissor de moeda, não subordinado ao Poder Executivo.

Em 11.05.1987, o Relator José Luiz Maia apresentou em plenário o anteprojeto dos planos e orçamentos, da fiscalização financeira, orçamentária e patrimonial⁴⁶⁶. Foram 37 artigos que versaram desde o processo de elaboração orçamentária, fiscalização e execução até controle externo pelos Tribunais de Contas,

⁴⁶⁵ BRASIL. Terceira Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.138, 18 Jun 1987. Discurso de Mário Henrique Simonsen, p. 139.

⁴⁶⁶ BRASIL. **Diário Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 82. 24 jun 1987, p. 134.

controle interno pela administração de cada poder, e ainda sobre o Banco Central com vedações a desempenhar papel de fomento.

Entre os dias 14.05.1987 e 20.05.1987 foram realizadas reuniões para apresentação, discussão e votação de emendas ao anteprojeto do relator. Segundo o Relator José Luiz Maia⁴⁶⁷, o plenário apresentou 187 emendas.

A maioria dos constituintes que se manifestaram neste dia apresentaram propostas cujo tema predominou sobre os Tribunais de Contas, seu funcionamento, escolha de Ministros, competências e atribuição⁴⁶⁸. Merece destaque o pronunciamento do constituinte e Presidente da subcomissão João Alves (PFL – BA) que se manifestou pormenorizadamente contra o anteprojeto por acreditar que o mesmo “estabelece uma preponderância do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo, que continua com papel homologado, o que contraria a formação cultural da sociedade brasileira e as aspirações democráticas do nosso povo”. O constituinte defendeu o fortalecimento do Poder Legislativo para viabilizar um orçamento mais democrático e próximo da população⁴⁶⁹. Assim, apresentou sua proposta de anteprojeto, com alterações significativas em relação ao anteprojeto do Relator José Luiz.

Em 22.05.1987 foram votadas as emendas apresentadas ao anteprojeto e encaminhadas para compilação a cargo do Relator. Na redação do anteprojeto do Relator havia 37 artigos, para os quais foram apresentadas 189 emendas. Destas, apenas 42 foram aprovadas, contabilizando o anteprojeto final da subcomissão um total de 35 artigos, apenas dois a menos que no original⁴⁷⁰.

⁴⁶⁷ BRASIL. **Diário Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 83. 25 jun 1987, p. 128.

⁴⁶⁸ Cf. **Diário Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 82. 24 jun 1987 e Suplemento 83. 25 jun 1987.

⁴⁶⁹ A título de curiosidade, o constituinte João Alves é o mesmo que em 1993 foi envolvido no escândalo do orçamento denominado “Anões do orçamento”, no qual os parlamentares que faziam parte da Comissão de orçamento da Câmara manipulava os orçamentos com emendas e verbas liberadas para instituições e empreiteiras em troca de propina. Para maiores informações, consultar as obras de Sérgio Praça sobre corrupção e orçamento no Brasil (2011, 2010).

⁴⁷⁰ Estes dados referem-se à tabela 2. Quantidade de Emendas e Quantidade de Artigos dos anteprojetos das subcomissões temáticas disponibilizado na obra de João Alberto de Oliveira Lima, Edilenice Passos e João Rafael Nicola sobre a gênese do texto da Constituição de 1988. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf> Acesso em 12 dez 2018.

Em relação ao conteúdo, basicamente não houve alteração significativa, apenas de redação e referência. Os dispositivos discutidos na subcomissão mantiveram-se sem maiores alterações que não fossem de forma⁴⁷¹.

Em 25.5.1987, foi apresentada a redação final do anteprojeto da comissão e devidamente encaminhado à comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Nesta comissão, foram recepcionados os anteprojetos das subcomissões, compilados e votados entre os dias 1.06.1987 e 9.06.1987. No dia 12.06.1987 foi votado o projeto que seria, posteriormente, encaminhado à comissão de sistematização.

Em seu relatório, José Serra, relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, reiterou que as prioridades na elaboração do anteprojeto foram a de fortalecer o papel do Legislativo no processo orçamentário, desde a elaboração até a fiscalização de sua execução, bem como fortalecer o papel dos organismos de controle externo. Considerando o anteprojeto encaminhado pela subcomissão, não houve alterações substanciais.

Da análise dos trabalhos da subcomissão, resta clara a intenção em se “dotar o país de um mecanismo orçamentário e fiscalizador capaz de reduzir as desigualdades sociais e eliminar gradualmente as desconcertantes disparidades regionais”⁴⁷². Há, ainda, a preocupação de harmonização entre orçamento e planejamento, a fim de que “a distribuição dos recursos obedeça a parâmetros realistas e inteiramente compatibilizados com as necessidades nacionais, a partir das prioridades regionais aferidas em todos os níveis de governo”⁴⁷³. Mais à frente, completa “busca-se não apenas a racionalização das despesas, mas acima de tudo, a disciplina dos investimentos públicos, em sintonia com os verdadeiros anseios da população brasileira”. O modelo de planejamento rígido por meio do orçamento era, nas palavras do relator, “o novo modelo de desenvolvimento que nos cumpre implementar através da estrutura constitucional”⁴⁷⁴.

É possível perceber que havia consciência do papel do orçamento público na dinâmica de efetivação do planejamento econômico e do desenvolvimento do país. “É

⁴⁷¹ Para conferir um comparativo entre as redações dos anteprojetos desde a subcomissão até o texto publicado no Diário Oficial, conferir: LIMA, J. A. DE O.; PASSOS, E.; NICOLA, J. R. **A Gênese do Texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2013, p. 287 ss.

⁴⁷² BRASIL. **Diário Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 82. 24 jun 1987, p. 134.

⁴⁷³ BRASIL. **Diário Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 82. 24 jun 1987, p. 134.

⁴⁷⁴ BRASIL. **Diário Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 82. 24 jun 1987, p. 134.

no orçamento que repousam todas as ações e limitações do Poder Público (...) é um plano de ação dos poderes⁴⁷⁵.

b) Comissão de sistematização e Comissão de redação

Na comissão de sistematização, não foram observadas mudanças significativas na redação encaminhada pelo anteprojeto da subcomissão e posteriormente acolhido pelo projeto da comissão.

Algumas emendas foram apresentadas referente ao orçamento público, mas foram rejeitadas em sua grande maioria seja porque não foram consideradas adequadas ao projeto que estava sendo analisado ou porque este mesmo projeto havia sido contemplado. Ao todo, na primeira fase da Comissão temática, no capítulo referente às finanças públicas, todos os seus 17 artigos receberam sugestões de emenda, num total de 563 apresentadas em Plenário⁴⁷⁶. Já na segunda fase, esse número foi reduzido para 21⁴⁷⁷. A tendência era que o texto da Comissão temática fosse mantido.

Como já mencionado, não houve mudanças estruturais ou materiais que impactassem no resultado. Nem mesmo a alteração do regimento da Constituinte e as manobras do chamado “Centrão” para alterar o rumo dos trabalhos repercutiram na estrutura já estabelecida no anteprojeto apresentado desde comissão temática⁴⁷⁸.

Quanto ao Orçamento, vale destacar que a CS compatibilizou e consolidou as normas aprovadas, na fase anterior, pelas Comissões de Finanças e da Organização dos Poderes. Como havia uma série de divergências no primeiro Projeto de Constituição (de julho de 1987), para tentar solucionar essa questão os relatores das comissões temáticas, José Serra e José Jorge, apresentaram emendas conjuntas e sobre blocos de normas dessa matéria, que foram acolhidas pelo relator-geral (Bernardo Cabral) na divulgação

⁴⁷⁵ BRASIL. **Diário Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 80. 17 jun 1987, p. 140.

⁴⁷⁶ Dados extraídos do Vol. 233 dos Anais da Constituinte – Índice por artigo, das Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto da Constituição, 1988, p. 53-55. Disponível no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-233.pdf> . Acesso em 10 dez 2018.

⁴⁷⁷ Dados extraídos do Vol. 256 dos Anais da Constituinte – Índice, por dispositivo, das emendas oferecidas em Plenário, 1988, p. 37. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-256.pdf> Acesso em 10 dez 2018.

⁴⁷⁸ AFONSO, José Roberto R. Memória da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88: as finanças públicas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.6, n.11 , p. 21-48, jun. 1999.

do Primeiro Substitutivo e resultaram em uma nova redação ao capítulo "Dos Orçamentos"⁴⁷⁹.

Assim, em 05.10.1988, foi publicado no Diário Oficial da União a Constituição de 1988, com um título específico apenas para tributos, orçamento e finanças. Pela primeira vez na história constitucional brasileira as finanças públicas tinham espaço reservado em um título próprio, com capítulo e seções para tratar apenas dos assuntos a ele relacionados.

As inovações no texto constitucional foram inúmeras. A previsão de um sistema constitucional orçamentário demonstra a importância que se procurou atribuir ao assunto. Certamente, a desastrosa experiência com a manipulação de orçamentos para estabelecer ações autoritárias no período militar contribuiu para que o assunto ganhasse relevância no contexto da nova ordem constitucional.

Como destaque da nova Constituição, temos a tripartição das leis orçamentárias (LDO, LOA, PPA) necessárias para organizar as finanças públicas e que devem ser elaborados de modo harmônico e com vistas ao desenvolvimento regionalizado, com a previsão de “diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal nas despesas de capital” (§ 1º do art. 165 da Constituição de 1988), é digno de reconhecimento. Previu-se que os orçamentos fiscal e de investimentos deveriam ser compatibilizados com o plano plurianual, tendo como função a de reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (art. 165, § 7º). Claramente, a *função* do orçamento é direcionada para um novo uso de sua instrumentalidade voltado para a concreção dos objetivos constitucionais (Art. 3º, III).

Houve preocupação com o controle da dívida e do endividamento (art. 165, § 8º e art. 167, III e IV), tendo como experiência a dívida insustentável contraída pelos Estados e Municípios junto ao Banco Central⁴⁸⁰. Nos debates da constituinte foi cogitado que o Tesouro assumisse a dívida dos demais entes e amortizasse o valor nos futuros créditos⁴⁸¹, mas tal proposta não encontrou guarida nas disposições constitucionais.

⁴⁷⁹ AFONSO, José Roberto R. Orçamento e Finanças Públicas na elaboração da Constituição da República de 1988. **Texto de Discussão N° 87**. P. 1-35. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia, 2015, p. 6.

⁴⁸⁰ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil**, 2ª ed, Belo Horizonte, Oficina de Livros, 1991.

⁴⁸¹ BRASIL. Quinta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 5 maio de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 81, p. 134, 20 Jun 1987.

Estabeleceu-se a previsão em lei para contratação de operação de crédito, obedecendo o princípio da legalidade, com apreciação prévia pelo Congresso Nacional; estabeleceu, ainda, limite para que estas operações não excedam as despesas de capital (art. 167, III).

A participação do Poder Legislativo no processo orçamentário também foi ressaltada na nova Constituição. Se antes sua atuação estava restrita à análise do orçamento fiscal, com poder de emenda limitado, agora o Poder Legislativo tem por obrigação a análise todos os orçamentos – fiscal, de investimentos e da seguridade social, e não apenas o controle prévio, mas também o controle concomitante e posterior. A sua atuação na fiscalização com auxílio dos Tribunais de Contas é fundamental para a consagração do Estado Democrático de Direito e efetivação do princípio republicano.

Deste modo, pode-se considerar que a redação final atribuída ao Capítulo II do Título VI da Constituição foi inovadora e promoveu modificações significativas que poderiam vir a introduzir uma nova sistemática na atuação do governo no âmbito das finanças públicas. Sua base principiológica permite uma interpretação voltada para a instrumentalização do orçamento como eficiente mecanismo de planejamento visando à efetivação de um Estado Democrático de Direito.

Mas seria a mudança na redação suficiente para promover uma “transfiguração” no uso do orçamento público como instrumento de efetivação dos objetivos constitucionais?

5.2 – Sistema orçamentário na Constituição de 1988: transição ou ruptura?

O discurso que inaugurou os trabalhos da Constituinte, feito pelo Ministro do STF Moreira Alves, deixou claro que aquele momento marcaria o “fim de um período de transição”, de modo conciliador, sem ruptura. *A priori*, este discurso demonstrou a intenção de conduzir a Assembleia de modo pacífico, longe do discurso de ruptura que a efervescência política indicada nos momentos que antecederam a convocação.

Definitivamente, a Assembleia Constituinte de 1987 foi marcada, desde sua convocação, pelo discurso de transição por transação, com o uso de palavras como

“conciliação”, “democracia possível”, “não ruptura”⁴⁸². Apesar de movimentos contrários ao regime adotarem um discurso de ruptura e necessária reorganização da democracia⁴⁸³, a “transição por transação” prevaleceu como discurso oficial da Constituinte de 1987. E isso indica o tom adotado pelos constituintes nas discussões dos mais diversos assuntos, inclusive, nos orçamentos públicos.

Entretanto, a condução dos trabalhos antes do início da Constituinte em 1987, os discursos proferidos pelos líderes políticos da época, e a manifestação da sociedade civil organizada não permitiram que a transição fosse lida, no futuro, como uma transação:

No cenário da história constitucional brasileira, a transformação conceitual do termo ‘constituição’, que, a partir de março de 1987, passou a significar, de forma mais forte, o início de uma ordem constitucional, a partir da ruptura com o ordenamento até então vigente, ao invés de manter-se no quadro semântico da transição, que parecia ser dominante no início dos trabalhos constituintes⁴⁸⁴.

Assim, a instauração de uma nova ordem constitucional demarcou um sinal de ruptura com o regime anterior, ainda que transacional, em busca de um recomeço para o País. Hoje, ao olharmos para o passado, é possível identificar os anseios por novos tempos e novas perspectivas.

No caso do orçamento público, a partir dos discursos dos constituintes nas reuniões, percebe-se a intenção de sua utilização como instrumento de planejamento para efetivar os objetivos do Estado.

Havia a expectativa do efeito transformador da constitucionalização do orçamento público, que seus efeitos normativos alcançassem não apenas para os demais ramos do Direito, mas também a esfera política e administrativa do poder público. O fenômeno da constitucionalização do orçamento em uma Constituição considerada social e moderna poderia ser o elo que faltava para que o orçamento

⁴⁸² PAIXÃO, Cristiano. Direito, Política autoritarismo e democracia no Brasil : da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. Araucaria. **Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**, v. ano 13, p. 146–169, 2011, p. 21.

⁴⁸³ Raymundo Faoro, ex-presidente da OAB, em resposta ao discurso do Presidente da República no seu discurso de transição por conciliação, fez pronunciamento que se tornou público em 1985, no qual afirmou que “(...)Se quisermos sair do sistema de 1964, não será como, por exemplo, ouvi há poucos dias um discurso do Presidente da República, que agradecia a Deus por não ter havido ruptura. Acho que ele está supondo ruptura como um incêndio nas ruas. [...] a ruptura deve haver e acredito que a ruptura deve haver dentro de uma Assembleia Constituinte”.(Diário do Congresso Nacional, 3 de dezembro de 1985, p. 2669)

⁴⁸⁴ PAIXÃO, Cristiano. Direito, Política autoritarismo e democracia no Brasil : da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. Araucaria. **Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**, v. ano 13, p. 146–169, 2011, p. 29-30.

público saísse de seu estado de latência e passasse efetivamente a ser utilizado como um instrumento de planejamento para efetivação de uma sociedade mais justa e igualitária, tal como preconizou a Constituição de 1988. Como mencionado nas audiências públicas pelos representantes dos órgãos públicos responsáveis pelo orçamento, bem como pelos representantes de entidades correlatas, todas as etapas que envolvem o ciclo orçamentário devem ser compreendidas de forma conjunta e com o auxílio de todos os envolvidos.

Os pontos a serem destacados como sensíveis e que esperavam por mudança eram: a unificação dos orçamentos públicos com respeito ao princípio da universalidade e uma maior participação do Poder Legislativo no processo de orçamentação, desde sua elaboração até sua execução e fiscalização. Também foi suscitada a utilização coordenada do orçamento e do planejamento para fins de subsidiar os interesses constitucionais e de desenvolvimento da nação⁴⁸⁵.

Entretanto, como veremos, a situação que deveria ter sido de transformação pouco alterou a realidade do tratamento do orçamento público como mero instrumento contábil, como lei meramente formal.

No primeiro caso, o da unificação dos orçamentos e obediência aos princípios financeiros mínimos, como da universalidade, unidade e legalidade, é possível afirmar que, de fato, houve uma unificação das peças orçamentárias em uma só estrutura orçamentária. Apesar de haver três orçamentos – da União, da Administração Indireta e da previdência, todos eles são incluídos na peça única encaminhada ao Poder Legislativo anualmente para fins de fiscalização

Um dos processos mais marcantes da Constituição de 1988 é o processo de unificação dos orçamentos. A consagração do princípio da unificação é inserida com o objetivo de ampliar a participação do Poder Legislativo na elaboração, aprovação e execução do orçamento e de aumentar a transparência dos gastos públicos⁴⁸⁶. Esse processo só irá ser encerrado anos mais tarde, com a reforma administrativa que promoveu a desestatização de empresas públicas e a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁴⁸⁵ A autonomia do Banco Central também foi assunto que se fez presente nas audiências, especialmente devido aos orçamentos das estatais e monetário. Entretanto, como o assunto foi tratado pormenorizadamente na subcomissão de finanças públicas, optamos por não considera-lo como ponto a ser discutido no presente momento.

⁴⁸⁶ BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Vol. XLIX, p. 57–77, Coimbra, 2006, p. 65.

Já no que se refere ao famigerado orçamento monetário, que sequer figura como espécie de orçamento para fins constitucionais, ele ainda subsiste em uma feição um pouco diferente da do período militar.

O Banco Central do Brasil, única autoridade competente para emitir papel moeda (Art. 164 da Constituição), continuou a deter competência para comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros (Art. 164, § 2º), assim como fazia no período militar. A competência para autorizar a emissão de papel-moeda continua sendo do Conselho Monetário Nacional, conforme dispõe o art. 4º da Lei 4.595/64, ainda em vigor – e criada para subsidiar a implementação das reformas institucionais do PAEG.

O Congresso Nacional continua sem poderes para interferir no orçamento monetário. Ele dispõe de competência para regulamentar a moeda, os limites de emissão e montante da dívida mobiliária federal, conforme estabelecido no Art. 48, XIV; no entanto, uma vez regulamentado, o orçamento não passa pelo crivo de aprovação ou fiscalização do Congresso, a não ser que assim seja requisitado ou haja algum interesse. Mas hodiernamente, as operações de controle de emissão de papel moeda continuam, na rotina do dia a dia, a cargo dos órgãos que fazem parte do Poder Executivo.

O segundo ponto diz respeito à participação do Poder Legislativo no processo orçamentário. No período militar houve o cerceamento da sua atuação no processo de orçamentação, com limitação das discussões e do poder de emenda. Na Constituição de 1988, o poder de intervenção do Legislativo foi aparentemente alargado, passando a intervir com emendas e vetos. Os orçamentos continuaram a ser submetidos ao Poder Legislativo para fins de discussão e votação, agora por uma Comissão Mista, composta por 84 congressistas, 63 deputados e 31 senadores; em que pese o poder de emendas tenha sido consideravelmente ampliado, o texto originário deixou margem para que o Poder Executivo controlasse o processo de elaboração e execução do orçamento, mantendo o Presidente como protagonista desse processo, tudo embasado em uma estrutura normativa em vigor desde a década de 60, como foi a Lei 4.320/1964 e o Decreto-Lei 200/67. O protagonismo no processo de elaboração e execução orçamentária é, sim, do Executivo e mesmo com a constitucionalização de um sistema orçamentário, tal realidade não foi modificada. Aliado a isto, a previsão da fiscalização da execução orçamentária tornou-se um dispositivo retórico, cuja

aplicabilidade eventual e em raríssimos casos, destoa da ansiedade demonstrada nos debates parlamentares na constituinte⁴⁸⁷.

Aliás, a vigência da Lei 4.320/64 como lei geral de organização dos orçamentos públicos também denuncia a continuidade da estrutura orgânica criada para amparar um novo padrão de acumulação capitalista implementado durante o período militar. Tendo suas raízes na política centralizadora do governo Vargas, a Lei 4.320/64, já nasceu atrasada, destoando do momento de atribuições políticas pelo qual passava o Brasil. Mesmo com a modificação de alguns dispositivos para se adequar a implementação do orçamento-programa em 1967, seu tecnicismo pouco auxilia o uso do orçamento como instrumento moderno de planejamento e efetivação dos objetivos constitucionais.

A Constituição de 1988 previu Lei Complementar para dispor sobre finanças públicas dentre outros assuntos (art. 163), bem como para dispor sobre orçamentos e organização dos planos anuais e plurianuais, normas de gestão financeira e patrimonial (Art. 165, § 9º). Devido ao atraso na sua elaboração, a Lei 4.320/64 foi considerada, após a edição da Constituição de 1988, como Lei Complementar para atender aos fins exigidos pela Constituição. No entanto, a Lei atende apenas em parte às necessidades constitucionais. Carece de diversos elementos que permitam a utilização do orçamento como instrumento efetivo de planejamento governamental. A Lei 4.320/64 preocupa-se, essencialmente, com os aspectos técnicos de registro contábil da receita e despesa. Até há margem para que o orçamento seja elaborado em modernas técnicas orçamentárias que possibilitem a associação de uma despesa a um programa governamental; hoje há a possibilidade de assim ser feito devido à portarias e decretos a cargo das entidades do Poder Executivo, especialmente da Secretaria de Orçamento e Finanças que edita periodicamente seu Manual Técnico de Orçamento destinado a guiar a elaboração do orçamento anual. Entretanto, o problema não reside tanto nos comandos da Lei, mas nos usos que dela se faz. O mecanismo político-econômico de elaboração e execução de orçamento como um intrincado jogo de favores entre Executivo e Legislativo, no qual a coalizão entre eles conduz as

⁴⁸⁷ Oportuno destacar que o inicial alargamento do poder de emenda concedido ao Poder Legislativo pela Constituição de 1988 foi uma das causas de inúmeros escândalos de corrupção ocorridos na década de 90, a exemplo do escândalo causado pelos denominados “Anões do Orçamento”, que consistiu na barganha de concessão de emendas no orçamento em troca de propina.

decisões orçamentárias, inviabilizando o uso do orçamento como mecanismo de planejamento e de efetivação de direitos⁴⁸⁸.

Com a manutenção da Lei 4.320/64, sem um evidente processo de reforma ou atualização, o processo de orçamentação permanece nas mãos do Poder Executivo, que passa a regulamentar a elaboração e a fiscalização da execução orçamentária por meio de atos infralegais, deixando de fora, mais uma vez, o Poder Legislativo da dinâmica essencial do jogo republicano, relegando a segundo plano o financiamento de necessidades sociais. Além disso, outros aspectos também são colocados em segundo plano com a não atualização legislativa do aparato normativo do orçamento. Um outro ponto que merece destaque também diz respeito à qualidade do gasto público no Brasil; hoje, é um dos principais problemas inerentes ao processo de orçamentação. No caso da Lei 4.320/64, não há dispositivos que revelem a importância deste aspecto do gasto público – o que não quer dizer que ele seja ignorado em outros dispositivos normativos relativos ao orçamento. Como objeto de interesse para a satisfação das necessidades coletivas, a qualidade do gasto público também deve ser considerada em seu processo de orçamentação⁴⁸⁹.

A possibilidade de uma participação direta da sociedade neste processo de orçamentação é cada vez mais restrita diante do tecnicismo como o orçamento se apresenta, tanto no momento de sua elaboração quanto no momento de fiscalização. Há um verdadeiro desestímulo para que a população participe ativamente das escolhas orçamentárias e da fiscalização da destinação de seus recursos. A codificação do orçamento através de elementos, categorizados em tabelas e planilhas extensas sem uma identificação clara e sistematizada aos olhos dos leigos é um fato que certamente não permite a participação democrática no jogo republicano.

Como bem menciona Cristiano Paixão⁴⁹⁰, “o sistema político se torna menos democrático e menos republicano na medida em que enfraquece o vínculo com a

⁴⁸⁸ AFONSO, José Roberto; BARROSO, Rafael. Novos passos na Construção do aracabouço institucional fiscal no Brasil: a premência da reforma da Lei 4.320/64. **Controle e Administração**. Vol. II, n. 2, p. 153-170, 2006.

⁴⁸⁹ Sobre a qualidade do gasto público no Brasil e as mudanças implementadas com a Emenda Constitucional 95/2016, Hugo de Brito Machado Segundo afirma que “o principal problema do gasto público no Brasil é a sua qualidade, e não sua quantidade [...] o teto de gastos poderá [...] forçar maiores racionalidades e eficiência no uso dos recursos que deixarão de ser vistos pelos gestores como infinitos” in MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos. **Revista Controle**. vol. 15, p. 22-40, 2018, p. p. 37.

⁴⁹⁰ PAIXÃO, Cristiano. CARVALHO, Cláudia Paiva. Conceito de Crise Constitucional: espaço, delimitação e sua aplicação à história do Brasil República. In Wehling, Arno; SIQUEIRA, Gustavo;

vontade popular e se afasta do compromisso de promover o bem público” e finaliza: “com mais poderes e menos controles, abre-se espaço para práticas autoritárias e situações de impasse”.

Ainda neste aspecto, também é possível perceber a não incidência do efeito transformador da constitucionalização orçamentária; apesar de a Constituição estabelecer dispositivos que permitam uma democratização dos espaços de debate, no caso do orçamento, tal preceito não encontra guarida, devido sua tecnicidade e burocratização da estrutura administrativa que o ampara.

Durante os debates na Constituinte, pouco se falou sobre a lei complementar que viria a regulamentar as disposições referente às finanças públicas. A ausência dessa discussão também é sintomática do grau de importância que foi atribuído à regulamentação de tais dispositivos não somente durante a constituinte, mas também após a edição da Constituição.

Há um Projeto de Lei em tramitação no Congresso Nacional, PL 229/2009, de autoria do Deputado Francisco Dorneles, que tem por objetivo substituir a Lei 4.320/64, visando “modernizá-la e adequá-la às disposições constitucionais em vigor” e “adequar as autorizações de despesas no Orçamento à real capacidade de pagamento da administração pública”. Não cabe aqui fazer a análise deste projeto de lei; no entanto, é preciso estabelecer que qualquer projeto que tenha a intenção de regulamentar um dispositivo constitucional deve ser elaborado considerando a Constituição como um sistema único, orgânico e interativo; deve-se considerar a participação do Poder Legislativo no processo de orçamentação, bem como viabilizar a participação popular ampliando os espaços democráticos. Há que considerar, especialmente, que todo e qualquer instrumento político deve ser utilizado visando à efetivação dos objetivos traçados no art. 3º da Constituição.

No terceiro ponto, que é o caso da utilização coordenada do orçamento e do planejamento para fins de subsidiar os interesses constitucionais e de desenvolvimento da nação, a Constituição estabeleceu que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição seriam elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (art. 165, § 4º). Esta é sem dúvida a chave para que o orçamento possa ser utilizado como

BARBOSA, Samuel. **História do Direito: entre rupturas, crises e descontinuidade**. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2018, p. 189.

mecanismo de planejamento para a satisfação dos objetivos constitucionais e, em larga escala, da satisfação dos interesses da coletividade.

Entretanto, como já mencionado, essa realidade teórica não é recente. Desde o período militar existe a previsão de elaboração dos planos econômicos em consonância com o orçamento plurianual de investimentos. O problema é que àquela época, os planos apresentados eram simplificados apenas para cumprir uma obrigação, assim como era feito com o orçamento.

Já nos dias atuais, nossa realidade é um pouco mais distinta, pois os planos plurianuais que são apresentados pelo Poder Executivo a cada 4 anos não são planos econômicos, mas, sim, orçamentos com previsão plurianual. Desde a edição da Constituição, os planos econômicos foram incorporados nos Planos Plurianuais de orçamento e tratados ambos indistintamente, ao ponto de considerar o PPA como um plano econômico.

Tal “simbiose” não é de todo problemática, afinal, houve uma elaboração conjunta e coordenada como aqui suscitado. A questão é a ausência de fiscalização efetiva destes plano-orçamentos a cargo do Legislativo, que não é um problema exclusivo dos planos-orçamentos, mas sim, dos orçamentos em geral. A execução dos planos é feita anualmente por meio da LOA e o Poder Executivo estabelece um cronograma de execução orçamentária que prevê o desembolso dos recursos para atender ao que foi planejado. Via de regra, este cronograma não pode ser cumprido fidedignamente até por conta das oscilações na arrecadação de receita. O problema está quando há um contingenciamento dos recursos públicos e o cronograma de execução orçamentária não é satisfeito de modo a cumprir com os compromissos estabelecidos nos orçamentos, tanto o PPA quanto a LOA. Assim, surge o cenário ideal para a judicialização casos que deveriam estar sob a tutela do Poder Executivo.

As consequências deste tratamento podem ser atestadas mediante a crescente crise nos mais diversos setores estatais como a falta de verbas para investir na educação⁴⁹¹ e a intervenção (direta ou indireta) do Poder Judiciário no orçamento público por meio de decisões judiciais⁴⁹², por exemplo. O reiterado descumprimento

⁴⁹¹ HESSEL, Rosana.; SOUZA, Renato. Educação perde R\$ 4,3 bilhões com corte no Orçamento. **Correio Brasiliense**. Brasília. 01/04/2017. Disponível em: <http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/economia/2017/04/01/internas_economia,585320/educacao-perde-r-4-3-bilhoes-com-corte-no-orcamento.shtml> Acesso em. 15 dez de 2018

⁴⁹² De acordo com dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça no relatório “Justiça em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça”, a quantidade de processos ajuizados até

as normas que regulamentam o orçamento⁴⁹³, além da criação de subterfúgios para atender às mais diversas demandas – principalmente as econômicas – como é o caso da Desvinculação de Receita da União – DRU⁴⁹⁴ e contingenciamentos de verbas orçamentárias, execução do orçamento sem controle temporal são apenas alguns dos diversos exemplos de que o orçamento não é levado a sério como se exige o ordenamento jurídico. O fato é que o orçamento, tal como é planejado, não é executado. A partir da análise dos balanços orçamentários disponíveis nas prestações de contas do SIAFI da Secretaria do Tesouro Nacional, a execução final em relação à despesa inicial prevista varia, em média, de 15% a 18%⁴⁹⁵, ou seja, deixa-se de executar parte considerável do orçamento. Isto sem falar do contingenciamento e do pagamento da dívida pública, que tem ocupado parcela significativa das dotações orçamentárias disponíveis⁴⁹⁶. Este é um problema inerente à fiscalização do orçamento no Brasil.

No entanto, mesmo após a constitucionalização do orçamento, ele continuou a ser considerado uma simples peça formal, sem força material, uma conta para anotar receitas e despesas e servir de termômetro para as ações governamentais. A sua flexibilização com o poder de emendas do Legislativo, apesar de importante, favoreceu em um primeiro momento a esquemas de corrupção promovidos por

2015, considerando a soma das demandas existentes tanto na 1ª quanto na 2ª instância, nos juizados especiais e nos tribunais superiores é de 854.506 processos. (Justiça em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2016.

Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf> (Acesso em 21 de agosto de 2017). Inclusive, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ tem editado alguns atos normativos para orientar a atuação dos juízes nas mais diversas demandas. A Resolução 107 de 06/04/2010 foi editada a fim de instituir o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde; a Resolução 238 de 06/07/2016 Dispõe sobre a criação e manutenção, pelos Tribunais de Justiça e Regionais Federais, de Comitês Estaduais da Saúde bem como a especialização de vara em comarcas com mais de uma vara de fazenda Pública.

⁴⁹³ Como abertura de créditos extraordinários sem a ocorrência de quaisquer de suas hipóteses constitucionais, como foi o caso da Medida Provisória N°598 de 27/12/2012.

⁴⁹⁴ O que deveria ser algo provisório para atender a necessidades pontuais e temporárias acabou tornando-se algo permanente. Pelo menos é o que previu o art. 76 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (transitórias!) – ADCT, inicialmente criado como o “Fundo Social de Emergência”, em 1994.

⁴⁹⁵ Dados extraídos dos demonstrativos dos balanços orçamentários disponíveis nas prestações de contas de 2007 a 2014, não considerando o restos a pagar. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/exercicios-anteriores>> Acesso em 15 Dez. 2018.

⁴⁹⁶ Além dos dados dos valores contingenciados descritos nos balanços orçamentários apresentados pelo SIAFI, tem-se ainda estudos realizados pela Organização não governamental Auditoria Cidadã da Dívida, que afirma que cerca de 40% do total das despesas do orçamento são destinadas a sustentar a dívida do país. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Informativo-janeiro-2012.pdf> acesso em 15 Dez. 2018.

aqueles que deveriam ser os principais interessados em bem planejar e gerir o bem público. Apenas para se ter ideia, nos primeiros cinco anos de vigência da Constituição, um presidente foi desposto via impeachment por escândalos de corrupção e um esquema de venda de emendas parlamentares por membros da comissão mista do orçamento foi descoberto.

A lei 4.320/64, que demorou 14 anos para ser aprovada no Congresso Nacional, apesar de inovadora para a época, foi flagrantemente desvirtuada de seu propósito durante o período militar a fim de favorecer a implementação do projeto político centralizador do Poder Executivo. E mesmo após a edição da Constituição de 1988, ela não foi atualizada ou descartada, simplesmente foi mantida, cabendo-lhe um aspecto meramente mecanicista, subaproveitando-se o potencial de se ter uma lei geral que organize os orçamentos públicos no país.

Tais apontamentos nos levam a perceber que não se trata de um ou outro aspecto o responsável pela falta de efetividade ou descaso do orçamento público no Brasil. Os fatores acima elencados são significativos para nos dar alguma pista na compreensão do problema; entretanto, o fato de as estruturas governamentais do regime militar permanecerem até hoje não auxilia a reversão desse problema. A continuidade de normas e projetos daquela época após o advento de uma ordem constitucional macula o desejo de rompimento com o regime anterior.

A busca por democracia e participação popular como uma das vigas mestras da Constituição de 1988, por exemplo, não teve guarida no âmbito do planejamento econômico e orçamentário – tendo como exceção o denominado orçamento participativo que, com alguns poucos exemplos, foi obtendo êxito em alguns locais do país.

Em que pese ter havido inúmeras reformulações na estrutura político-administrativa nos idos dos anos 90 e 2000, tal análise foge ao escopo do presente trabalho. No entanto, é preciso reiterar que muitas das estruturas que ampararam a estruturação do projeto político e ideológico do período militar estão em vigor até os dias de hoje, com a subutilização de instrumentos normativos já existentes, como o orçamento, para a efetivação de objetivos constitucionais.

Este cenário de manutenção de estruturas que já deveriam ter sido reformuladas favorece o *status quo* de inefetividade dos dispositivos constitucionais que deveriam ser efetivados para promover o desenvolvimento do país. A partir do momento que se questiona o uso do orçamento como instrumento de planejamento

para efetivação de direitos e garantias materializados em políticas públicas, há disputas pelo seu sentido que favorecem a sua efetivação como tal. O simples fato de estar constitucionalizado não quer dizer que automaticamente passe a ter efeitos radiantes em todas as demais esferas da administração pública.

Assim, a constitucionalização do orçamento pode, sim, vir a ser considerado um fenômeno que permita o uso do orçamento como instrumento de planejamento apto a efetivar objetivos constitucionais; há que considerar que a Constituição, nos termos descritos por Luhmann⁴⁹⁷ é um processo de aquisição evolutiva que permite a sua reinterpretação sempre que considerar contextos distintos. A perspectiva de efeito irradiante de constitucionalização do orçamento atual é distinta daquela observada em 1988. Nem por isso uma é certa e outra errada, apenas são diferentes porque cercadas por contextos distintos. A tendência de utilização do orçamento como ferramenta de planejamento é mundial e no Brasil já há alguns indícios neste sentido, especialmente a partir da edição da Lei Complementar 101/200. Entretanto, para que haja essa transformação, essa aquisição evolutiva no processo de compreensão do uso instrumental do orçamento, é necessário que assim seja concebido pela estrutura político-jurídica em vigor, como um instrumento sério, de planejamento, que vincule decisões políticas e estabeleça parâmetros à atuação administrativa e judicial.

⁴⁹⁷ LUHMANN, Niklas. Constituição como aquisição evolutiva. Título original: Verfassung als evolutionäre Errungenschaft. *Rechtshistorisches Journal*, v. 9, p. 179-220, 1996. Tradução de Menelick de Carvalho Netto, Giancardo Corsi e Raffaele De Giorgi. Não publicada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse estudo, a partir de um breve resgate da história da normatização do orçamento público e do planejamento econômico no Brasil, buscou-se analisar a utilização do orçamento como instrumento de planejamento eficiente e de efetivação dos objetivos constitucionais a partir de sua constitucionalização em 1988.

Com a intervenção do Estado na economia a fim de se ajustar às distintas necessidades surgidas com as novas relações sociais⁴⁹⁸, os instrumentos utilizados deveriam amoldar-se também às novas relações do Estado com seus cidadãos. Assim, a concepção de orçamento ante o Estado Orçamentário⁴⁹⁹, esse como feição do Estado de Direito apoiada em receitas como instrumento de realização de despesas, é a concepção assumida neste estudo. Com ela, afirma-se que o orçamento é “uma peça de planejamento e controle da atividade financeira estatal”⁵⁰⁰, bem como da efetivação de objetivos institucionais traçados a partir de uma Constituição.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 estabeleceu um sistema constitucional orçamentário, bem definido, colocando o orçamento como instrumento de planejamento; entretanto, para que tal norma pudesse ser efetivada, seria necessário arcabouço normativo que disponibilizasse às diversas esferas e níveis de governo a sua utilização para tais fins. Nas discussões da Assembleia Constituinte Nacional em 1987 questionou-se sobre a necessidade de tantas mudanças na estrutura normativa do orçamento na Constituição, se de nada adiantaria tamanha mudança sem um efetivo empenho das instituições para sua efetivação⁵⁰¹.

De fato, é incontestável a importância da constitucionalização do orçamento, visando ao equilíbrio financeiro das contas públicas, estabelecendo uma estrutura financeira de financiamento do curso público; com ampliação da participação do Poder Legislativo no processo de orçamentação; respeito aos princípios da

⁴⁹⁸ Conferir capítulo 2 desse estudo. Para maiores detalhes: BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Constitucionalismo. **Revista de Informação Legislativa**. Vol.23, n. 91, jul/set. 1986, p. 50; TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário: o orçamento na Constituição**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

⁴⁹⁹ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário: o orçamento na Constituição**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

⁵⁰⁰ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Controle de Constitucionalidade de normas orçamentárias: o uso de argumentos consequencialistas nas decisões do Supremo Tribunal Federal**. 2014, 240f. Tese de Doutorado de Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014, p. 90.

⁵⁰¹ BRASIL. Quarta Reunião Ordinária da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 30 Abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. P. 138-150, 18 jun 1987, p. 139, discurso Mário Henrique Simonsen.

universalidade e da unidade; o enaltecimento do orçamento mediante localização em subsistema próprio e relacionada com outros subsistemas, especialmente com o econômico e o social⁵⁰². Todos estes aspectos são relevantes para a compreensão do papel do orçamento na estrutura normativa constitucional após a promulgação da Constituição de 1988. A constitucionalização sob a perspectiva irradiante da força normativa da Constituição para os demais ramos do Direito demonstra a importância que determinada matéria possui na perspectiva concretizante do moderno Estado de Direito.

Foi isso que ocorreu com o orçamento público. Com a sua constitucionalização, o orçamento passaria a ter força normativa e sua utilização se daria em conformidade aos preceitos constitucionais considerados sistematicamente. Esse fenômeno é que permitiria ao orçamento ser considerado um instrumento de planejamento econômico com objetivo de implementar os objetivos constitucionais, como a redução das desigualdades regionais e promover o desenvolvimento econômico.

Entretanto, embora a constitucionalização do orçamento tenha sido uma importante etapa no seu uso como instrumento de planejamento, não foi suficiente. De fato, a necessidade de um arcabouço normativo para firmar os seus possíveis e variados usos é cada vez mais evidente ante as transformações da sociedade global e da modernização das técnicas de orçamentação, especialmente com a perspectiva de maior concentração de tais técnicas no Poder Executivo. Além do mais, a estrutura do subsistema financeiro como suporte à implementação do subsistema econômico não foi implementada, o que esgotou a capacidade do Estado de intervir na economia⁵⁰³. Com a edição da Constituição de 1988 e a manutenção da estrutura normativa e institucional implementada no período militar, o orçamento teria uso meramente processual, não usado como objeto de planejamento para atuação do estado na

⁵⁰² A articulação entre subsistemas constitucionais é importante para que o financiamento do Estado seja viabilizado de modo transparente e em acordo com os princípios republicanos, como a responsabilização do gestor pelos seus atos e a necessária transparência que deve ser empregada em todas as ações institucionais. Como já mencionado anteriormente, o orçamento é instrumento de planejamento na medida em que é compreendido como veículo de efetivação das decisões políticas necessárias à condução dos objetivos institucionais do País. Assim, sua articulação com o subsistema social por meio do financiamento da seguridade social, por exemplo, é essencial para a efetivação de um Estado de Direito Democrático.

⁵⁰³ BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Vol. XLIX, p. 57-77, Coimbra, 2006, p. 67.

economia e para prover as necessidades da sociedade e implementação de políticas públicas.

Não custa lembrar que um dos temas mais discutidos na Assembleia Constituinte foi a necessidade de que o Poder Legislativo retomasse sua participação no processo de orçamentação, retirado durante o período militar.

A perspectiva histórica adotada nesse estudo permite concluir que apesar do orçamento ser matéria constitucional em todas as Constituições republicanas, sua constitucionalização não foi suficiente para permitir a sua utilização como técnica de planejamento. Era necessário estabelecer premissas para sua inserção como instrumento normativo nas Constituições modernas de regimes republicanos que prezam pela responsabilidade do gasto público. Como foi possível perceber, desde sua origem, o orçamento foi/é considerado uma mera conta, uma peça para anotação de receitas e despesas, uma mera lei formal. Diferentemente da moderna tendência de utilizar o orçamento como um instrumento efetivo de planejamento para que o governo possa alcançar seus objetivos constitucionais, constatou-se que o uso estritamente contábil desde seu nascimento não contribuiu para que o Poder Legislativo fortalecesse seu poder de participação no processo de orçamentação como moderna técnica de planejamento.

No Brasil, o orçamento deve ser considerado a face oculta do planejamento econômico e vice-versa. Analisando os planos econômicos durante a gestão militar, acredita-se que o orçamento foi utilizado pelo Executivo para maquiar as contas públicas e financiar o déficit provocado pela política de controle inflacionário às custas da emissão de moeda. Nesse período, a criação do denominado orçamento monetário, vinculado a uma conta-movimento no Banco do Brasil, por meio do qual o Executivo estabeleceu a emissão de papel moeda para financiar operações de crédito e executar seus planos econômicos, causou verdadeiro caos nas contas públicas e gerou uma herança desastrosa para as futuras gerações. Até os dias atuais, os impactos negativos da utilização do orçamento como instrumento de manipulação das contas públicas ainda são lembrados, como é o caso do orçamento monetário. A elaboração do orçamento é feita com a superestimativa de receita como técnica do Executivo a fim de burlar o controle exercido pelo Legislativo no processo de alteração da destinação das despesas. O resultado é a previsão de receitas para despesas que não

chegam a ser executadas, pois são contingenciadas a fim de se obter superávit primário ou cumprir suas obrigações com os juros da dívida⁵⁰⁴.

A edição da Lei 4.320/64 no início do regime militar com raízes pretéritas, no Decreto-Lei 2.416/40, que uniformizou os procedimentos de elaboração dos orçamentos para os Estados e Municípios, demonstra que até há preocupação com o processo de orçamentação e execução; entretanto, não há muito interesse em sua modernização. Ainda no período militar com a instituição do denominado orçamento-programa com o Decreto-Lei 200/1967, também não foi alterada a realidade do orçamento como instrumento contábil, peça de anotação de receitas e despesas, sem qualquer vinculação. Tanto é que sua aprovação pelo Poder Legislativo era formal, pois nem emendar ou discutir suas disposições era possível. Assim como o orçamento, os planos econômicos também eram apresentados ao Congresso, mas em formato simplificado, sem qualquer questionamento. Os planos e orçamentos reais que eram executados pouco se assemelhavam àqueles submetidos ao Congresso.

Com a promulgação da Constituição em 05.10.1988, havia a expectativa do efeito transformador da constitucionalização do orçamento público, que seus efeitos normativos alcançassem não apenas para os demais ramos do Direito, mas também a esfera política e administrativa do poder público. Dentre os pontos a serem destacados como sensíveis e que se esperava por mudança eram: a unificação dos orçamentos públicos com respeito ao princípio da universalidade e uma maior participação do Poder Legislativo no processo de orçamentação, desde sua elaboração até sua execução e fiscalização. Também foi suscitada a utilização coordenada do orçamento e do planejamento para fins de subsidiar os interesses constitucionais e de desenvolvimento da nação.

Entretanto, a situação que deveria ter sido de transformação pouco alterou a realidade do tratamento do orçamento público como mero instrumento contábil, como lei meramente formal. Dentre as razões para tal situação, pode-se creditar ao arcabouço normativo-institucional que sustenta o orçamento ser o mesmo da década de 60, o mesmo que os militares implementaram para promover o seu projeto político de centralização e autoritarismo. O uso de uma legislação anacrônica e distante da realidade constitucional vigente abre espaço para um uso inadequado do orçamento.

⁵⁰⁴ AFONSO, J. R.; BARROSO, R. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil: a premência da reforma da Lei 4.320/64. **Revista de Controle e Administração**, v. II, n. 2, p. 153-169, 2006, p. 162-163.

Se a Constituição permite seu uso como instrumento de planejamento para efetivação de interesses e necessidades da coletividade, a sua estrutura legal deverá acompanhar esse mesmo contexto de modernização.

Mesmo com a promulgação da Constituição de 1988, e as discussões constituintes revelarem a necessidade de se editar uma lei complementar para organizar as finanças públicas, até hoje, em 2019, não houve sua modernização. A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 trouxe significativas transformações no sistema orçamentário brasileiro, mas também concentrou mais ainda poder nas mãos do Executivo, ficando o Legislativo de fora do centro das decisões orçamentárias e que são decisivas para a condução dos rumos governamentais no País. Até há projeto de Lei cujo teor se refere às normas gerais de finanças públicas, em tramitação no Senado Federal desde 2009⁵⁰⁵, mas até hoje, nada foi modificado no quadro geral normativo do orçamento.

Sobre o arcabouço normativo que ampara o sistema orçamentário no Brasil, temos a Lei 4.320/64. Como visto em seu contexto de criação, embora não tenha sido fruto dos anseios militares, sua edição no início do regime militar e suas interações com a estrutura econômica e administrativa inaugurada posteriormente, serviram para operacionalizar os objetivos traçados para a nação à época. Com a promoção da reforma institucional, envolvendo o sistema bancário, tributário, fiscal e administrativo, foi possível implementar seu projeto centralizador e autoritário de governo sem maiores problemas. Todas estas ações foram camufladas pelo argumento de combate ao comunismo em um contexto em que o mundo passava por uma guerra fria entre capitalistas e comunistas. Na verdade, as práticas autoritárias do regime militar visavam ao fortalecimento do capitalismo e favorecer a sua entrada no país, especialmente o capital norte-americano, que pretendia adentrar na indústria de base e

⁵⁰⁵ Desde 2009 tramita no senado projeto de lei 229/2009 para modernização da legislação orçamentária Brasileira, incluindo elaboração, execução e controle do orçamento público. Apresentado pelo então Senador Francisco Dorneles (PP-RJ), engloba a proposta de outros quatro projetos no mesmo sentido (229, 248, 450 e 175), todos de 2009. “A proposta tem objetivo de substituir a Lei Geral de Orçamentos ou Lei de Finanças Públicas (Lei 4.320/1964), aprovada pouco antes do golpe de 1964 e que até hoje normatiza diversos aspectos do Orçamento. Nas questões em que a legislação vigente não se aplica, as regras são fixadas, anualmente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - com texto demasiadamente ampliado, pela ausência das regras permanentes”. CASTRO, Augusto. Projeto da Nova Lei de Finanças Públicas ainda depende de amplo acordo político para seguir adiante. **Senado Notícias.** Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/07/07/projeto-da-nova-lei-de-financas-publicas-ainda-depende-de-amplo-acordo-politico-para-seguir-adiante> Acesso em 12 Dez de 2018.

concorrer com o mercado nacional de igual para a igual. Diante de tais apontamentos, temos convicção de que durante o período militar predominou uma cultura de autoritarismo e concentração de poder nas mãos do Executivo.

O interessante é que tais objetivos destoam do que fora alcançado: pretendia-se atuar de modo a projetar o Brasil para uma economia com rígido controle monetário mas o que se obteve foi uma inflação com índices elevados a patamares jamais imaginados; buscou-se a descentralização da administração pública sob a suposta justificativa que era preciso concentrar esforços na administração central e deixar a economia para os economistas, mas o que se obteve foi o descontrole total das finanças públicas das estatais, com orçamentos que escapavam ao controle não só do Legislativo mas do próprio Executivo, com a criação do orçamento monetário e sua utilização como subterfúgio para demonstrar um falso equilíbrio das contas às custas da emissão de moeda. As consequências, como já visto, foi o aumento da inflação, o descontrole do orçamento, a violação ao princípio da universalidade, e concentração cada vez maior de poder nas mãos do Executivo, exercido de forma autoritária e repressora.

Obviamente, tais circunstâncias não foram criadas pela Lei 4.320/64. Entretanto, é possível afirmar que com a edição da Constituição de 1988 e as transformações inauguradas com o novo subsistema orçamentário a manutenção de um sistema normativo infraconstitucional que subsidiou a estrutura autoritária e centralizadora do regime militar destoa das intenções demonstradas quando da Assembleia Constituinte Nacional, especialmente em relação ao processo de elaboração e execução do orçamento, sua utilização como instrumento de planejamento eficiente e ferramenta de controle e participação popular.

Os dispositivos da Lei 4.320/64 estabelecem regras e conceitos necessários à elaboração e utilização dos recursos públicos para financiamento de necessidades coletivas. Entretanto, a sua utilização como lei complementar à Constituição é insuficiente e não favorece à utilização do orçamento como instrumento de planejamento eficiente voltado à efetivação de objetivos constitucionais. A Lei 4.320/64 é importante e seus dispositivos são necessários para a técnica orçamentária em vigor; no entanto, utilizá-la como lei geral das finanças públicas apenas coloca nas mãos do Executivo o poder de elaborar atos normativos que direcionem o processo de orçamentação nos rumos desejados que nem sempre são os mesmos intentados pela Carta Constitucional.

O resultado foi a concentração de poder nas mãos do Executivo, com a edição de decretos anuais sobre a elaboração do orçamento, emitidos pela Secretaria de Orçamento e Finanças, restando ao Poder Legislativo o poder de emenda e de veto, que são barganhados pelo Executivo mediante o presidencialismo de coalisão no qual o Brasil está inserido.

O arcabouço histórico do planejamento econômico delineado acima nos permite averiguar que a condução dos planos econômicos sem correspondência com o controle orçamentário gerou um caos econômico sem precedentes. No final do regime militar, já na década de 80, foi possível perceber a desastrosa política orçamentária utilizada para alimentar o falso equilíbrio das contas e os investimentos sob a escusa de promover o desenvolvimento e o progresso no país. O auxílio de países como os Estados Unidos foi possível até onde mostrou-se ser do interesse deles; depois disso, a política econômica ficou à própria sorte e precisou de um novo regime constitucional e quase duas décadas para dar os primeiros sinais de recuperação.

Com as sucessivas crises econômicas mundiais, associadas a um contexto político e social altamente impactados pelas medidas econômicas restritivas, o governo militar foi gradativamente diminuindo seu alcance até ser substituído por um governo civil em 1985. No entanto, o alcance dessa estrutura militar não foi de todo finalizado; o próprio governo militar foi responsável pela transição “democrática” denominada transição por transação, em contraposição a uma transição por ruptura, como intentada pelas camadas populares da sociedade.

Tendo como marco desta transição a convocação da Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição, passou-se a creditar a esta nova Carta as esperanças de um novo futuro democrático, que permitisse uma sociedade mais justa e igualitária. No âmbito do orçamento público, a expectativa era que fosse dada a devida atenção ao orçamento como instrumento de planejamento econômico para implementação dos interesses e necessidades da coletividade. Acredita-se que apesar da constitucionalização do orçamento ser importante para sua consagração como instrumento de interesse da classe política, é necessário arcabouço normativo e institucional para que suas disposições sejam implementadas, bem como articulação dos poderes políticos para que as normas constitucionais saiam da teoria e sejam efetivadas na prática.

Da análise dos trabalhos da constituinte, percebe-se que, realmente, havia um desejo de mudança e de novos rumos para a sociedade. Entretanto, a transição

controlada pelos militares enraizou-se nas mais diversas camadas do processo constituinte. As discussões das comissões e subcomissões, ainda que aparentemente independentes, contaram com a participação de burocratas que fizeram parte da estrutura governamental da ditadura militar. O fato é que pouco mais de 20 anos de governo militar transformou todo e qualquer assunto relacionado a estrutura governamental como sendo especialidade daqueles que trabalharam a serviço dos militares. Então, a realidade da constituinte foi aquela percebida através dos atores da ditadura que se pretendia suplantar.

Diante de todo o exposto, é possível concluir que o sistema constitucional orçamentário brasileiro possui caráter inovador sob a perspectiva teórica dos efeitos normativos irradiantes de sua constitucionalização. Entretanto, diante de sua perspectiva histórica, o arcabouço normativo necessário para a implementação desta força normativa e, conseqüentemente, a utilização do orçamento como instrumento de planejamento eficiente para concretização dos objetivos constitucionais ainda é insuficiente. O uso processual do subsistema financeiro coloca o orçamento como instrumento a cargo do Poder Executivo para implementação de políticas públicas, deixando de lado o importante papel que o Legislativo deve possuir em um Estado Republicano. O orçamento serve de elo de ligação entre o Poder Executivo e Legislativo. O Estado de Direito exige esta conexão com respeito aos princípios da universalidade, da transparência e da participação popular.

Assim, conclui-se que a Lei 4.320/64, apesar de importante para o processo de orçamentação no Brasil, indica a manutenção de uma estrutura autoritária e centralizadora, típica do período militar. A necessidade de sua atualização para que se amplie a participação do Poder Legislativo no processo de elaboração, execução e controle é fundamental para a promoção dos princípios da transparência e permita a efetivação do princípio democrático, com ampla participação popular. Acredita-se que é possível utilizar o orçamento como instrumento de planejamento eficiente, apto à mediar o processo de efetivação das políticas públicas e tornar o controle democrático possível e simples, até porque assim determinou a Constituição quando da criação do subsistema orçamentário. É possível revelar o efeito normativo irradiante de sua constitucionalização estabelecendo um arcabouço normativo estruturado em conformidade às necessidades sociais, com estímulo à participação popular, desconcentrando das mãos do Executivo o protagonismo por ele exercido até os dias atuais.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 18 out 2018.

AFONSO, J. R.; BARROSO, R. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil: a premência da reforma da Lei 4.320/64. **Revista de Controle e Administração**, v. II, n. 2, p. 153–169, 2006.

AFONSO, J. R. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil dos anos 80. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 4, p. 37–66, 1990.

AFONSO, José Roberto R. Memória da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88: as finanças públicas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.6, n.11 , p. 21-48, jun. 1999.

AFONSO, José Roberto R. Orçamento e Finanças Públicas na elaboração da Constituição da República de 1988. **Texto de Discussão Nº 87**. P. 1-35. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia, 2015.

AFONSO, José Roberto R. Orçamento Público No Brasil: História e premência de reforma. **Espaço Jurídico**. 17, n. 1, p. 9, 1 jun. 2016.

ALMEIDA, Paulo Roberto. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. *In* GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e Orçamento governamental** Vol. 1. p. 193-228, Brasília: ENAP, 2007.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 2ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

BARACHO, José Alfredo Oliveira. Teoria Geral do Constitucionalismo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: a. 23, n. 91, p. 5-62, 1986.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira** : mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto. LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, 2018.

BERCOVICI, Gilberto. **Entre o Estado Total e o Estado Social**: atualidade do debate sobre direito, Estado e economia na República de Weimar. 2003, 172f. Tese de Livre-Docência em Direito Econômico e Financeiro. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Vol. XLIX, p. 57-77, Coimbra, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D.; BINENBOJM, G. (Org.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988.**, Vol.1, p. 725-738, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. O planejamento do Estado não pode ser reduzido ao orçamento. **Consultor Jurídico**. 31 Jan 2016, 2016, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-31/estado-economia-planejamento-estado-nao-reduzido-orcamento> Acesso em 30 Mar 2018.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Dirigente Invertida. **Seminários Permanentes de Pesquisa – Conferências Inaugurais**. Parte 02. 1º semestre de 2017, Programa de Pós Graduação em Direito da UFMG, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JH7BzxriRU8&t=613s> Acesso em 23 Out 2018.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. (Vol. 1 e 2) São Paulo: Editora Record, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

BOBBIO, Noberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário Político**. 11ª ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e Terra, 1988.

BRASIL, F. G., CEPÊDA, V. A., & Medeiros, T. (2014). O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. **Temas de Administração Pública**, Vol. 9, 60-90, n. 1, 2014.

BRASIL. O processo de planejamento **Plano de Gestão do PPA 2004-2007**, disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/Modelo_Gestao.pdf Acesso em: 23 Mar 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. P. 269-294. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER-PEREIRA. Luiz Carlos. Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. Rev. **Sociologia e Política**, n. 28, , p. 9-30, 2007.

BRITO, Ana Cláudia Coutinho de. **A evolução das instituições monetárias brasileiras e a independência do Banco Central hoje**. Monografia. PUC-RJ – Departamento de Economia, 40fls. 2010.

BULHÕES, Leopoldo. **Os Financistas do Brasil**. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1914.

CABRAL, Gustavo César Machado; DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. (org.) **História do Direito e do Pensamento Político Brasileiro: Debates e Perspectivas**. Vol. 1. P. 15-52. Fortaleza: Edições UFC, 2016.

CABRAL, Mário André Machado. **Estado, concorrência e economia: convergência entre antitruste e pensamento econômico brasileiro**. 2016, 292 f. Tese de Doutorado em Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016.

CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Direitos Humanos, tempo e Constituição. **Revista Status Libertatis**. Vol. I, p. 28-43, 2018

CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza no Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**. Coleção Biblioteca Básica Brasileira. Brasília:Senado Federal, 2001.

CAMPOS, Luciana Ribeiro. **Direito orçamentário em busca da sustentabilidade: do planejamento à execução orçamentária**. Porto Alegre:Nuria Fabris, 2015.

CANOTILHO, J.J.Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7^a ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARREIRA, Liberato de Castro. Historia financiera e orçamentária do imperio do Brazil desde a sua fundação, precedida de alguns apontamentos acerca da sua independência. Rio de Janeiro: Impensa Nacional, 1889.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano. **Curso de Direito Administrativo**. Vol. 1. Salvador: Juspodivm, 2009.

CASTRO, M. F. DE. Jurisdição, economia e mudança social. **Revista da Escola da Magistratura Regional Federal**. Cadernos Temáticos - Justiça Constitucional no Brasil: Política e Direito, p. 143–173, 2010.

CAVALCANTI, Amaro. **Elemento de finanças**. Estudo theorico-pratico. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896.

CEPEDA, Vera Alves. A construção do conceito de capitalismo periférico - a contribuição de Roberto Simonsen e Celso Furtado. **XXVIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Anais**. 2004. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-28-encontro/st-5/st10-4/3967-vcepeda-a-construcao/file>>. Acesso em: 2 jul. 2018

CNJ. Justiça em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf> Acesso em 15 dez 2018.

CONTI, José Maurício.; PINTO, Élide Graziane. Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência. **Consultor Jurídico**. 17 de mar de 2014. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2014-mar-17/lei-orcamentos-publicos-completa-50-anos-vigencia>> Acesso em 12 de nov. de 2018.

CONTI, José Maurício.; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Formação do Direito Tributário como disciplina jurídica: recortes e exclusões. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. Vol. 36.1, jan/jun. p. 117-144, 2016.

CORTI, Horacio G. Derechos fundamentales y presupuesto público: una renovada relación en el marco del neoconstitucionalismo periférico. In: **Orçamentos públicos e direito financeiro**. CONTI, José Maurício; e SCAFF, Fernando Facury. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

CORTI, Horacio G. **Derecho Constitucional Presupuestario**. 2ª ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011.

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Controle de Constitucionalidade de normas orçamentárias**: o uso de argumentos consequencialistas nas decisões do Supremo Tribunal Federal. 2014, 240f. Tese de Doutorado de Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

DALAND, Robert T. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Lidador, 1967.

DIAS, J. de Nazaré T. Dias. **A Reforma Administrativa de 1967**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1969.

DINIZ, Márcio Augusto Vasconcelos. **Constituição e Hermenêutica Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1998.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DUTRA, Pedro Cezar Fonseca. Gênese e Precusores do Desenvolvimento no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP, SP, Volume 15, n. 2 (26), pp. 225-256, 2004.**

FICO, C. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. **Revista Brasileira de História**, v. 24, n. 47, p. 29–60, 2004.

FICO, Carlos. **Além do golpe – versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política** – Departamento de Economia da PUCSP, v. 15, n. 26, p. 225–256, 2004.

FONSECA, P. C. D. Metalistas x papelistas: origens teóricas e antecedentes do debate entre monetaristas e desenvolvimentistas. **Nova Economia**, v. 22, p. 203–233, 2012.

FONSECA, P. C. D. O projeto desenvolvimentista no Brasil: histórico e desafios da atualidade. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 11, n. 19, p. 117–128, 2016.

FURTADO, Celso. **A economia latino-americana**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

GARCIA, Eusebio González Garcia. **Introduccion al derecho presupuestario**. Madrid: Editora de Derecho Financiero, 1973.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GODOI, Bruno Bezerra Cavalcanti. O nascimento do regime jurídico do orçamento público sob planos de estabilização. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 22, n. 5213, 9 out. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/61092>>. Acesso em: 8 Dez. 2018.

GRAMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7^a ed. São Paulo: 2014.

GRAU, Eros. **Planejamento e regra jurídica**. São Paulo: Editora RT, 1978.

GUIMARAES, Ulysses. **Navegar é preciso. Viver não é preciso**. Discurso proferido na Convenção do MDB – Movimento Democrático Brasileiro em 23/09/1973.

Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/blog/noticias/“navegar-e-preciso-viver-nao-e-preciso>. Acesso em 15 Mar 2018.

GUIMARÃES, C.; VIANNA, M. L. W. Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico. In: LIMA JR., O. B.; SÉRGIO, A. **As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 36, n. 143, p. 147-170. Brasília: 1999.

GRAMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7ª ed. São Paulo: 2014.

SIMONSEN, Roberto C.; GUDIN, Eugênio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3ª ed. Brasília: IPEA, 2010.

HARADA, Kyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2014.

HESSEL, Rosana.; SOUZA, Renato. Educação perde R\$ 4,3 bilhões com corte no Orçamento. **Correio Brasiliense**. Brasília. 01/04/2017. Disponível em: <http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/economia/2017/04/01/internas_economia,585320/educacao-perde-r-4-3-bilhoes-com-corte-no-orcamento.shtml> Acesso em. 15 dez de 2018.

HORTA, José Luíz Borges. **História do Estado de Direito**. São Paulo: Alameda, 2010.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

JARACH, Dino. **Finanzas Publicas y Derecho Tributario**. 3 ed. Buenos Aires:Abeledo-Perrot, 1999.

LABAND, Paul. **Derecho Presupuestario**. Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

LICHA, Antônio Luiz; SANTICHIO, Maria Andréa. O PAC e a performance da economia brasileira. **Revista Economia e Tecnologia – Universidade Federal do Paraná**. Curitiba, v. 8, jan.- mar. 2007.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração Pública Dialógica**. Curitiba: Juruá, 2013.

LIMA, J. A. DE O.; PASSOS, E.; NICOLA, J. R. **A Gênese do Texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2013.

LUHMANN, Niklas. Constituição como aquisição evolutiva. Título original: Verfassung als evolutionäre Errungenschaft. **Rechtshistorisches Journal**, v. 9, p. 179-220, 1996. Tradução de Menelick de Carvalho Netto, GiancardoCorsi e Raffaele De Giorgi. Não publicada.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos. **Revista Controle**. vol. 15, p. 22-40, 2018.

MATOS, Carlos Roberto Neri.; SOARES, José Evangelista. Orçamento Público: entendendo sua evolução no Brasil. **Anais da Conferência Internacional de Estratégia em Gestão, Educação e Sistemas de Informação – CIEGESI**. Vol.1, n.1144-172, 2012. Disponível em: <http://www.anais.ueg.br/index.php/ciegesi/article/view/767> Acesso em 23 Mar 2018.

MARTONE, Celso L. “Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966)” in Betty Mindlin LAFER (org.), **Planejamento no Brasil**, São Paulo, Perspectiva, p. 69-89, 1970.

MASSONETO, Luís Fernando. **O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. 2016. 145 f. Tese de Doutorado em Direito Econômico. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

MENDES, D. C. V. R. Democratizando o processo orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros. Brasília: Esaf, 2004.

MENON, G. A tentativa de racionalização do Estado Brasileiro na era vargas - uma breve análise sobre o DASP. **Revista de Filosofia do Direito**, do Estado e da Sociedade, v. 1, p. 154–167, 2010.

MIGLIOLI, Jorge. **Introdução ao planejamento econômico**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MIRANDA, Pontes de . **Comentários à Constituição de 1946**. Tomo III. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960.

MOHNHAUPT, Heinz; GRIMM, Dieter. **Constituição: História do conceito da Antiguidade até os nossos dias**. Belo Horizonte: Livraria Tempus, 2012.

MOREIRA, N. C.; PAULA, R. F. DE. O Futuro Passado Do Constitucionalismo Brasileiro. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 11, n. 2, p. 734–750, 2016.

MUSGRAVE, Richard. **Teoria das Finanças Públicas**. Um Estudo governamental. Brasília: Atlas, 1973.

NABAIS, Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista de Direito Público da Economia**. V. 5, n. 20, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

NABAIS, Casalta. Reflexões sobre quem paga a conta do estado social. **Revista Tributária e de Finanças públicas**. V. 17, n.88, p. 169-308, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NEVES, Marcelo. **Constituição e Direito na modernidade periférica**. Uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O poente do constitucionalismo brasileiro: a Constituição de 1937. In: BRANDÃO, Cláudio; SALDANHA, Nelson; FREITAS, Ricardo (orgs.) **História do direito e do pensamento jurídico em perspectiva**. São Paulo: Atlas, 2012.

NOGUEIRA, Ronaldo Felipe Rolim. **Justiça social e ordem econômica: uma abordagem sobre o programa de aceleração do crescimento (PAC) como promotor do desenvolvimento nacional**. 2014. 172f. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2014.

NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

NUNES, Antonio José Avelãs. **Industrialização e Desenvolvimento – A Economia Política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

NUNES, A.; OLIVEIRA, R. B.; BEÚ, R. B. Orçamento-Programa no contexto da Gestão Pública. **Revista eletrônica em gestão, educação e tecnologia ambiental**, v. 19, n. 3, p. 424–432, 2015.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil**, 2ª ed, Belo Horizonte, Oficina de Livros, 1991.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)**, São Paulo, Huci- tec, 1995.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

PAIXÃO, Cristiano. A constituição em disputa: transição ou ruptura? In: SEELAENDER, Airton (org.) **História do Direito e construção do Estado**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

PAIXÃO, Cristiano. NETTO, Menelick de Carvalho. Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição. In: MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; PORTO, Sérgio Gilberto. (Org.). **Constituição, jurisdição e processo -- estudos em homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica**. 1 ed. Sapucaia do Sul - RS: Notadez, 2007, p. 97-109.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo A.A., Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988. In: Flávio Henrique Unes Pereira; Maria Tereza Fonseca Dias (org.), **Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin**, 1ª ed., Belo Horizonte, Editora Fórum, 2008.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, Política autoritarismo e democracia no Brasil : da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. Araucaria. **Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, v. ano 13, p. 146–169, 2011.

PAIXÃO, Cristiano. CARVALHO, Cláudia Paiva. Conceito de Crise Constitucional: espaço, delimitação e sua aplicação à história do Brasil República. In Wehling, Arno; SIQUEIRA, Gustavo; BARBOSA, Samuel. **História do Direito: entre rupturas, crises e descontinuidade**. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2018, p. 184-204.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina.** Trad. Patricia Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PIERUCCI, Antônio Flávio de Olivera (et. Al.) O Brasil Republicano. Vol. 11. **História Geral da Civilização Brasileira.** (Org. por Boris Fausto). 4a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições brasileiras. v. III,** 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

PRAÇA, S. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública,** v. 17, n. 1, p. 137–162, 2011.

QUEIROZ, Lizziane Souza; ARAÚJO, Raquel Lima. A anistia militar à luz do argumento de injustiça de Robert Alexy: breves considerações sobre o conceito de direito e validade. **Direito e Liberdade.** V. 19, N. 1p. 159-189, 2017.

REZENDE, Fernando; DAIN, Sulamis. Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. **Pesquisa e Planejamento Econômico.** N. 15, p. 307-324, 1985.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. *In* CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** Vol. 4. P.177-238, 2011.

ROCHA, Antonio Sérgio Carvalho. As partes e o todo: Congresso Nacional, Executivo e o problema do orçamento no Brasil. **Revista Perspectivas,** V. 34, p. 55-78, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/2234/1841> Acesso em 23 Mar 2018.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. **Controle do orçamento público e o juízo de constitucionalidade**: problemas na execução e na inexecução orçamentária. 2014, 341f. Tese de doutorado. Belém: UFPA, 2014.

ROURE, Agenor. **Formação do Direito Orçamentário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1916.

ROURE, Agenor. **A Constituinte Republicana**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918.

ROURE, Agenor. **O Orçamento**: preparo, elaboração, execução e fiscalização de acordo com o código de contabilidade e com a jurisprudência do Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Pimenta de Mello, 1926.

SABBAG, César de Moraes. **Orçamento e Desenvolvimento**. Campinas: Millennium, 2007.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando. **Sistema de Derecho Financiero. Introducción. Vol. I**. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1977.

SALDANHA, Nelson. **Estado Moderno e o Constitucionalismo**. São Paulo: José Bushtasky Editor, 1976.

SALGADO, Joaquim Carlos. Estado ético e Estado poético. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte. Vol. 27, n.2, p. 37-68, abr/jun, 1998.

SANTOS, Rogério Dutra dos. Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 50, No 2, p. 281-323, 2007.

SARETTA, Fausto. O governo Dutra na transição capitalista do Brasil. *In*: (Org.). SZMRECSÁNYI, Tamás. SUZIGAN, Wilson. **História do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: EDUSP, 2002.

SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. **Revista Direito Público**. v. 1, n. 30, p. 7–41, 2009.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. A “Polícia” e as funções do Estado – Notas sobre a “Polícia” do Antigo Regime. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**. N. 49. P. 73-87. Curitiba, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso. Prefácio. *In* LIMA, João Alberto de Oliveira. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. p. XIX – XXVII, Brasília: Senado Federal, 2013.

SILVA, Virgílio Afonso da. A constitucionalização do Direito – os direitos fundamentais nas relações entre particulares. São Paulo: Malheiros, 2011.

SIMONSEN, Roberto C. **História Econômica do Brasil – 1500/1820**. 4^a ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1962.

SIMONSEN, Roberto C.; GUDIN, Eugênio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3^a ed. Brasília: IPEA, 2010.

SOUZA, Antonio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**. Ano 55, N° 4, p. 5-29, 2004.

SOUZA, Nilson Araújo. A economia da ditadura e da transição. In (org). PINHEIRO, M.; [et.al.]. **Ditadura: o que resta da transição**. São Paulo: Boitempo editorial, 2014.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castelo Branco, 1930-1964**. Tradução: Ismênia Tunes Dantas. 14^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

TELLES JUNIOR, Goffredo. **Carta aos Brasileiros**. São Paulo, 1977. Disponível em: http://www.goffredotellesjr.adv.br/site/pagina.php?id_pg=30#um Acesso em 15 nov 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. A ideia de liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal. São Paulo: Renovar, 1991.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário: o orçamento na Constituição**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

VEIGA, Dídigo Agapito da. **Licções da Sciencia das Finanças na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1916.

VEIGA FILHO, João Pedro da. **Manual da ciência das Finanças**. 3 ed. São Paulo: O Estado, 1917.

VIEGA, Clóvis de Andrade. **Direito Financeiro Aplicado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

VIANA, Arizio de. **Orçamento brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeira, 1950.

VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio. **Tratado dos impostos**: estudo theorico e práctico. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910.

WAMPLER, Brian. A difusão do orçamento participativo brasileiro: ‘boas práticas’ devem ser promovistas? **Opinião Pública**. Vol. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **Historia y Constitución**. Traducción y prólogo de Miguel Carbonell. Madrid: Minima Trotta , 2005.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia**: entre o autoritarismo e a democracia 1999>2002. Rio de Janeiro: Record, 2005.

Diários Oficiais e legislação

BRASIL. Constituição Da República dos Estados Unidos do Brasil. 16 de julho de 1934.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 novembro 1937.

BRASIL. **Decreto Lei N° 579**, de 30 de julho de 1938.

BRASIL, Decreto-Lei No 7.293 de 2 de fevereiro de 1945. **Cria a Superintendência da Moeda e do Crédito**. Brasília, DF: Presidência da República [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/De17293.htm. Acesso em 2 nov. 2018.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano V, n. 76, Seção I, p. 3070, 5 Mai 1950. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAI1950.pdf#page=> Acesso em 18 out 2018.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano V, n. 82, Seção I, p. 1045, 13 Mai 1950. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13MAI1950.pdf#page=> Acesso em: 18 out 2018.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano VI, n. 229, Seção I, p. 12.254, 1º Dez 1951. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01DEZ1951.pdf#page=>, acesso em 20 out 2018.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano VI, n. 231, Seção I, p. 12.371, 5 Dez 1951. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05DEZ1951.pdf#page=> Acesso em 18 out 2018.

BRASIL. 48ª sessão legislativa da 3ª Legislatura, em 28.05.1958. **Anais da República**. Livro 6. P. 858-889, Rio de Janeiro:Diretoria de publicações, 1958. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1958/1958%20Livro%206.pdf Acesso em 20 out 2018.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, Ano XVII, n. 192, Seção I, p. 2534, 1º Dez 1962. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/PublicacoesOficiais> , Acesso em: 23 out 2018.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Seção I. Brasília, ano 18, n. 184, Seção I, p. 9.226, 26 nov 1963. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26NOV1963.pdf#page=> Acesso em: 13 set 2018 .

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, Ano XIX, n. 68, Seção I, p. 2402-2403, 17 Abr 1964, p. 2402. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17ABR1964.pdf#page=> Acesso em 28 out 2018.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, Ano XIX, n. 5, p. 153-158, 23 Abr 1964. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&DataIn=23/04/1964&txpagina=130&altura=650&largura=800#/ Acesso em 28 out 2018.

BRASIL. **Lei 4.595 de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias. Cria o Conselho Moentário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/De17293.htm Acesso em 3 nov. 2018..

BRASIL. **Dossiê Projeto de Lei 201/1950**. 790 f. Brasília: Imprensa Nacional, 1964. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1223215&filename=Dossie+-PL+201/1950 Acesso em 15 out 2018.

BRASIL. **Constituição do Brasil de 1967 - Anais**. Congresso Nacional, v. I, 1967.

BRASIL. Lei Complementar 12 de 8 de novembro de 1971. **Regula o art. 69 da Constituição**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp12.htm Acesso em 5 nov 2018.

BRASIL. Primeira Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 28 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.139, 17 Jun 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup78anc17jun1987.pdf#page=139> Acesso em 18 out 2018.

BRASIL. Segunda Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 29 abr 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 78 P.143, 17 Jun 1987.

BRASIL. Terceira Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 5 de maio de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento. 79 P.138, 18 Jun 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup80anc19jun1987.pdf#page=153> Acesso em 15 nov 2018.

BRASIL. Quarta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 mai 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 80, p. 153, 19 Jun 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup81anc20jun1987.pdf#page=134> Acesso em 15 nov 2018.

BRASIL. Quinta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 5 maio de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 81, p. 134, 20 Jun 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup81anc20jun1987.pdf#page=134> Acesso em 15 nov 2018.

BRASIL. Sexta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 6 maio de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 82, p. 134, 24 Jun 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup82anc24jun1987.pdf#page=127> Acesso em 15 nov 2018.

BRASIL. **Diário Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento 82. 24 jun 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup82anc24jun1987.pdf#page=134> Acesso em 15 nov 2018.

BRASIL. Diário Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento 83. 25 jun 1987.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. Vol. 144. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-144.pdf>. Acesso em 18 nov 2018.

Jornais

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Medidas Institucionais e Econômicas**. Matéria publicada no sítio eletrônico do Governo Federal. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/medidas> Acesso em: 18 mar 2018.

BOUÇAS, Valentim. A Batalha da Padronização. **O Observador Econômico e Financeiro**. Rio de Janeiro, n. 160, p. 45-48, mar, 1949. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=123021&pasta=ano%20194&pesq=> Acesso em 13 set 2018.

CASTRO, Augusto. Projeto da Nova Lei de Finanças Públicas ainda depende de amplo acordo político para seguir adiante. **Senado Notícias**. Brasília: Senado Federal, 2014.

Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/07/07/projeto-da-nova-lei-de-financas-publicas-ainda-depende-de-amplo-acordo-politico-para-seguir-adiante> Acesso em 12 Dez de 2018.

Conferência dos Secretários de Fazenda. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, n. 70, p. 7, 26 mar 1938. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_05&pasta=ano%20193&pesq= Acesso em: 15 out 2018.

O discurso do Senhor Valentim Bouças. **Correio Paulistano**. São Paulo, n. 25.151, p. 1-3, 9 mar 1938. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=090972_08&pasta=ano%20193&pesq= Acesso em: 15 out 2018.

O Plenário. **Tribuna da Imprensa**. Rio de Janeiro, n. 691 p. 10, 26 mar 1952. Disponível em:

[http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=154083_01&pasta=ano%20195
&pesq=](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=154083_01&pasta=ano%20195&pesq=) Acesso em 16 set 2018.

Propósito do Governo anunciado pelo ministro da Fazenda na inauguração da III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários. **Diário de Notícias**. Rio de Janeiro. N. 8.220, segunda seção, p.1, 10 Ago 1949, p. 1

Disponível em:

[http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=093718_02&pasta=ano%20194
&pesq=](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=093718_02&pasta=ano%20194&pesq=) Acesso em: 18 out 2018.

JURISPRUDENCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Especial n. 34581**, Relator: Min. Cândido Motta. Primeira Turma. Data do Julgamento: 04.12.1957. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=135030> Acesso em: 21 Mar 2018.