

BRW.2/11  
3 de septiembre de 1962  
ORIGINAL: PORTUGUES

SEMINARIO DE CLASIFICACION Y ADMINISTRACION  
PRESUPUESTARIAS EN SUDAMERICA

(Santiago de Chile, 3 al 14 de septiembre de 1962)

ORÇAMENTOS PUBLICOS NO BRASIL

por Agnello Uchôa Bittencourt

AGNELLO UCHÔA BITTENCOURT

ORÇAMENTOS PÚBLICOS NO BRASIL

1962

Notas preparadas para informação dos participantes do 3º Seminário de Administração Orçamentária na América Latina, a realizar-se em setembro de 1962, em Santiago, Chile, sob os auspícios das Nações Unidas.

## Sumário

- 1 - O orçamento federal brasileiro
  - 1.1 - A moldura normativa
  - 1.2 - Os órgãos responsáveis
    - 1.2.1 - Elaboração (Órgão central)
    - 1.2.2 - Elaboração (Outros órgãos)
    - 1.2.3 - Aprovação
    - 1.2.4 - Execução
    - 1.2.5 - Contrôles da execução (Contrôles internos)
    - 1.2.6 - Contrôles da execução (Contrôles externos)
  - 1.3 - O processo orçamentário
    - 1.3.1 - Previsão da receita
    - 1.3.2 - Previsão da despesa
    - 1.3.3 - Aprovação
    - 1.3.4 - Execução (receita)
    - 1.3.5 - Execução (despesa)
    - 1.3.6 - Contrôles da execução
  - 1.4 - Créditos adicionais
  - 1.5 - Classificação das contas
- 2 - Orçamentos das Autarquias Federais
- 3 - Orçamentos dos Estados e Municípios
- 4 - Planejamento plurianual e orçamento anual (A experiência brasileira)
  - 4.1 - Planejamento geral
  - 4.2 - Planejamento setorial e regional

1 - O orçamento federal brasileiro.

## 1.1 - A moldura normativa

O orçamento federal encontra suas diretrizes básicas na própria Constituição Federal, especialmente no seu Art. 73:

" O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, tôdas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos.

§ 1º A lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição:

I - a autorização para a abertura de créditos suplementares e operações de créditos por antecipação da receita;

II - a aplicação do saldo e o modo de cobrir o "deficit".

§ 2º O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização."

Estas diretrizes funcionarão na moldura de um regime parlamentar de govêrno, tal como instituído em 1961 no "Ato Adicional" (Emenda Constitucional nº 4) e caracterizado pela "Lei Complementar ao Ato Adicional".

Além destas, que fixam a estrutura institucional do país, as outras principais fontes de normas a que tem a obedecer o orçamento federal são as seguintes:

- a - Código de Contabilidade Pública, Regulamento Geral de Contabilidade Pública, ambos de 1922, e leis que os têm modificado;
- b - Lei Orgânica do Tribunal de Contas (lei nº 830, de 23/9/1949);
- c - Leis especiais estabelecendo regimes financeiros peculiares, dotados de maior flexibilidade, em proveito de certos órgãos, fins ou programas.

Em documento recente, referia-se assim a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (órgão de assessoramento do Poder Executivo) a esta moldura normativa:

"A administração financeira, no plano federal, obedece basicamente, às normas do Código de Contabilidade Pública e do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, vigentes desde 1922.

"O Código e o seu Regulamento representaram gigantesco esforço. Hoje, porém, estão acentuadamente desatualizados, pois sua elaboração se fez em função de outras circunstâncias históricas e institucionais. Ao seu tempo, e por muito tempo, constituíram um valioso instrumento de administração e até agora ainda resistem, conquanto alterados aqui e ali e flanqueados por um número considerável de regimes especiais, estabelecidos em leis que se sucederam dispostas em caráter isolado, assistemático, sobre esta ou aquela atividade.

"É claro que uma revisão em profundidade se impõe. Revisão que abranja, não apenas o Código e seu Regulamento, mas, também, a legislação que os contornou.

"Hoje dispomos de um instrumental teórico insuspeitado em 1922. Novas condições surgiram, entre as quais o relêvo que assumiram os orçamentos públicos na economia do país, deixando de ser um quadro frio de receitas e despesas, para tornar-se uma ferramenta da política econômica. E a contabilidade pública, além de sua função de mecanismo de controle, passou a ser elemento decisivo para a análise econômica."

Esta moldura normativa consagra, com a força da Constituição ou da legislação ordinária, um certo número de princípios orçamentários. Não cabe aqui discutir a sua legitimidade ou conveniência, mas tão só assinalar a sua existência.

Tais são os princípios a que deve obedecer o orçamento federal brasileiro:

a) Princípio da unidade (Constituição Federal, Art. 73)

Obs. - Entende-se que a Constituição impõe a unidade formal: uma lei única para a receita e para a despesa.

b) Princípio da universalidade (Constituição Federal, Art. 73)

Obs. - O princípio é reforçado ou complementado pela adoção da "regra do orçamento bruto, tal como a configura o Regulamento Geral de Contabilidade Pública (Art. 47):

"Tôda receita deve ser inscrita no orçamento pela sua importância integral, sem dedução alguma para despesas de arrecadação ou de qualquer outra natureza. De igual modo a despesa deve figurar no orçamento por interior, sem ser diminuída de quaisquer contribuições!"

O princípio é contornado pela patrimonialização dos serviços públicos. Esta patrimonialização se faz mediante a criação de en

tidades autárquicas, fundações e sociedades de economia mista, tôdas dotadas de personalidade própria, patrimônio formalmente distinto do patrimônio estatal, autonomia administrativa e autonomia financeira (tesouraria, contabilidade e orçamentos próprios). A vinculação entre as finanças dessas entidades e as finanças do Estado se faz de forma variável, indo até a completa ausência de vinculação.

No Brasil, é possível com o caso das estradas de ferro, apresentar exemplos de diferentes modalidades de orçamentação e, em consequências, diversos graus de obediência ao princípio da universalidade. Antes da criação da Rede Ferroviária Federal, sociedade de economia mista, algumas ferrovias tinham suas despesas discriminadas dentro do orçamento federal, do mesmo modo que as repartições públicas em geral; outras, as autárquicas, ligavam-se, individualizadamente, ao orçamento da União pelas subvenções que recebiam, quase sempre desdobradas em três ou quatro parcelas - (pessoal, material etc.). Com a criação da Rede Ferroviária Federal, deixou de haver menção individualizada de Estradas - (salvo as Estradas não incorporadas à Rede), passando o orçamento geral a atribuir uma única subvenção global para a cobertura do deficit operacional agregado de todo o sistema.

- c) Princípio da especificação (Const.Fed., Art. 73)  
Obs. - Trata-se:

a) de especificação qualitativa (quando a Constituição, Art. 73, manda incluir discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos e quando determina que a parte variável do orçamento obedeça a rigorosa especialização); e

b) de especificação quantitativa (quando a Constituição, Art. 74, proíbe a concessão de créditos ilimitados).

O princípio é reforçado pela proibição, também constitucional (Art. 74), da prática do "estôrno de verbas", ou seja, a cobertura da insuficiência de uma dotação com o excesso porventura verificado de outra. A prática do "estôrno" importa em crime de responsabilidade (Lei nº 1079, de 1950, Art. 10, nº 3).

d) Princípio de exclusividade (Const. Fed. Art. 73, § 1º);

Obs. - Os dispositivos incluídos na lei de orçamento mas estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa eram chamados, no Brasil, de "caudas orçamentárias."

A abolição destas "caudas" foi uma das melhores conquistas do nosso direito público. Esse processo esúrio de legislar foi banido de nossos costumes políticos com a Reforma Constitucional de 1926.

e) Princípio da anualidade (Const. Fed., Arts. 74 e 87);

Obs. - O princípio foi reiterado pela Lei nº 869, de 1949, que manda o exercício financeiro coincidir com o ano civil.

f) Princípio da autorização prévia (Const. Fed.,

Art. 141, § 34 quanto à receita e Código de Contabilidade Pública, Art. 39 quanto à despesa)

Obs. - A fim de assegurar a observância do princípio, isto é, a fim de que haja sempre autorização formal anterior ao ano financeiro, preceitua a Constituição Federal (Art. 74) que se o orçamento não tiver sido em tempo (até 30 de novembro) enviado à sanção, fica automaticamente prorrogado para o ano seguinte o que estiver em vigor.

g) Princípio da publicidade

Obs. - Segundo a Lei de Introdução ao Código Civil (Art. 1º), a vigência de qualquer lei (e o orçamento é uma lei) só se inicia depois de oficialmente publicada.

Vários destes princípios, mesmo os que trazem a força de um imperativo constitucional, são com frequência desatendidos: apontam-se, com facilidade, numerosas infrações aos mesmos.

A matéria, todavia, é polêmica. Mencionarei, aqui, apenas dois aspectos das discussões que o assunto enseja.

Comumente se admite no Brasil que o princípio da não-afetação de receitas, não mencionado na enumeração feita, dispõe de força constitucional. Origina-se esta opinião do fato de a Constituição mandar que o orçamento seja uno (Art. 73).

O conceito de unidade, a rigor, desdobra-se em duas idéias: a unidade formal e a unidade de caixa. Atinge-se a unidade formal quando há um único documento orçamentário; para que haja unidade de caixa é preciso que toda as receitas sejam recolhidas a um fundo, <sup>único</sup> destinado a atender, de modo indistinto, a toda e qualquer despesa.

Há, aí, dois postulados diversos da Técnica Orçamentária, dois "princípios": o da unidade formal e o da não-afetação de receitas.

Na opinião do Autor, a Constituição consagra sòmente o primeiro princípio; o segundo, conquanto tècnicamente respeitável, não dispõe de imperatividade constitucional.

O desatendimento habitual e cada vez maior dêste princípio (o da não-afetação de receitas) é, aliás, o principal vício de que padecem as instituições orçamentárias brasileiras.

A progressiva desobediência ao mesmo, que se observa no Brasil, torna cada vez mais difícil a tarefa de elaborar o orçamento federal, eis que está diminuindo de forma assustadora a massa de recursos disponíveis para aplicação em programas não beneficiados por fontes próprias (receitas vinculadas).

A própria Constituição Federal fixou algumas vinculações, a saber:

- a) 3% da renda tributária da União para a "Defesa contra as Secas do Nordeste" (Art. 198);
- b) 3% da renda tributária da União para a "Valorização Econômica da Amazônia" (Art. 199);
- c) 1% da renda tributária da União para o "Aproveitamento Econômico do São Francisco" (Art. 29 do Ata das Disposições Constitucionais Transitórias);
- d) 10% da renda dos impostos da União na "manutenção e desenvolvimento do ensino" (Art. 169).

A estas, cabe acrescentar, ainda de origem constitucional, as porcentagens de participação dos Municípios no produto de certos impostos, mecanismo imaginado para complementar o regime de partilha tributária (competência de cada nível de governo em matéria de tributos) estabelecido pela Constituição. Assim é que 15% do Imposto de Renda e 10% do Imposto de Consumo pertencem aos Municípios.

Além destas, há uma longa lista de "receitas vinculadas", estabelecidas na legislação ordinária. O sucesso de alguns programas assim nutridos estimula a proliferação de novas vinculações e fundos especiais.

É também motivo de controvérsia a apreciação do orçamento federal brasileiro em face do princípio da especificação. Tem sido incriminada como transgressão ao preceito constitucional a prática de consignar, segundo a classificação vigente, certas dotações em forma global, isto é, sem enumeração dos objetivos da despesa (elementos de custo).

Vale, a propósito, lembrar que a Constituição, ao distinguir as despesas em fixas e variáveis, distingue também os critérios de especificação: para as últimas exige expressamente rigorosa especialização, mas somente para estas, o que faz supor que para as demais (as fixas) o critério a adotar, talvez em termos optativos, seria o de uma especificação (ou especialização) menos rigorosa.

Esta diversidade de critérios torna-se possível, sem prejuízo do poder parlamentar de controle, pelo fato de que as despesas ditas fixas fogem ao arbítrio do preparador do orçamento: por sua própria natureza, são rígidas, virtualmente estáticas, resultando de leis ou obrigações formais preexistentes ao orçamento.

Quanto à indiscriminação de dotações para atender a despesas variáveis, conquanto desatada à letra da Constituição (o que é irrecusável), trata-se de prática generalizada, cuja adoção tem sido consagrada habitualmente, em sucessivos orçamentos, para muitos programas.

A neutralização do mandamento da especificação tem cobertura legal no caso das despesas com a Defesa Nacional. A Lei nº 601, de 28/12/1948, estabeleceu um regime especial para o Estado Maior das Forças Armadas e para os Ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica: o orçamento geral, nos "Subanexos" de cada, discrimina a despesa pelos elementos de custo (verbas, consignações e subconsignações), sem especificar as unidades beneficiárias, como ocorre com os outros ministérios. A "rigorosa especialização" vem

a ter lugar em orçamentos analíticos, de caráter reservado e aprovação pelo próprio Executivo. Dirimindo a dúvida que a adoção desse regime ensejou, o Tribunal de Contas declarou-o compatível com a Constituição (Diário Oficial de 3/3/1949, Pag. 2971).

De regime semelhante, também com expressa cobertura legal, beneficiam-se, também, dois "serviços industriais": o Departamento de Imprensa Nacional e o Departamento de Correios e Telégrafos. As leis correspondentes determinaram que as dotações para o seu custeio devem ser incluídas no orçamento geral em quantitativo globais, visando objetos muito gerais (Pessoal, Material, etc.), portanto sem a "rigorosa especialização". Esta é provida através de "orçamentos analíticos" aprovados pelo Poder Executivo.

## 1.2 - ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

### 1.2.1 - Elaboração (Órgão Central)

O órgão central do sistema orçamentário federal é o Departamento Administrativo do Serviço Público, mais conhecido pela sua sigla - DASP.

Antes do DASP o papel de órgão central era exercido pelo Ministério da Fazenda. Nos dias inaugurais da República, estatua a Lei nº 23, de 30/10/1891, que definiu as linhas gerais de nossa estrutura administrativa após a queda da Monarquia:

"Art. 2º - É da competência privativa do Ministério da Fazenda, todo o expediente de serviço concernente à Fazenda Pública, em todos os ramos de interesse, especialmente no que disser respeito:

.....  
b) ao orçamento geral da receita e da despesa pública."

"Art. 3º - Outrossim, cabe ao Ministro da Fazenda:

.....  
2º - centralizar e harmonizar, alterando ou reduzindo, os orçamentos parciais dos demais Ministérios para o fim de organizar anualmente a proposta do orçamento da União, que será apresentada à Câmara dos Deputados na época e na forma prescritas pela lei de contabilidade."

Esta situação prevaleceu até a criação do DASP pela Constituição Federal de 1937 ("Estado Novo"), que assim o caracterizou (Art. 67):

"Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo, com as seguintes atribuições:

a) o estudo pormenorizado das repartições, de departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto-de-vista da economia, e da eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho relações de uns com os outros e com

o público;

- b) organizar, anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este a Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade de suas instruções, a execução orçamentária".

O modelo de que lançou mão o formulador dêste dispositivo, foi, manifestamente, o Bureau de Orçamento dos Estados Unidos, quase tal como o concebeu o Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921.

A simples comparação dos textos evidencia a inspiração. Eis como dispõe a lei americana citada:

Seção 207 - "(....) O Bureau, segundo regulamento que o Presidente lhe prescreva, preparara a proposta presidencial de orçamento, o orçamento alternativo e qualquer estimativa de créditos adicionais; e para este fim terá autoridade para reunir, correlacionar, rever, reduzir ou aumentar as estimativas dos diversos departamentos ou repartições."

Seção 209 - "O Bureau, mediante determinação do Presidente, fará estudo detalhado dos departamentos e repartições com o fim de capacitar o Presidente para a determinação das modificações que deverão ser efetuadas, tendo em vista conseguir maior economia e eficiência na condução dos serviços públicos, em:

(1) a organização eficiente, as atividades e os métodos de tais departamentos ou repartições; (2) dotações correspondentes; (3) a atribuição de atividades especiais a certos serviços; (4) a reagrupação de serviços. (....)"

O DASP ultrapassou a concepção do modelo. O Decreto-lei nº 579, de 30/7/1938, o constituiu como o órgão central das atividades de administração geral, compreendendo não só as relativas a orçamento e organização, mas ainda as concernentes a pessoal, material e edifícios públicos. Passou assim a representar, exemplo único no Mundo, fora o Tesouro Britânico, uma integração completa das atribuições de supervisão, orientação, coordenação e controle de praticamente tôdas as atividades de administração geral; cumprindo salientar que, a essas atribuições típicas de órgão de estado maior, o DASP acrescentou, também, tarefas executi

executivas no que diz respeito a recrutamento, seleção e aperfeiçoamento de servidores públicos.

A princípio, o exercício das atribuições do DASP quanto a orçamento foi temperado por uma solução de compromisso: Na fase de transição, em que a responsabilidade pelo orçamento deixava de ser do Ministério da Fazenda, antes de passar definitivamente ao DASP, funcionou a Comissão de Orçamento, criada pelo Decreto-lei nº 2.026, de 2/2/1940, subordinada ao Ministro da Fazenda e presidida pelo Diretor-Geral do DASP.

Formalmente, este órgão estava fora do DASP; na verdade, integrou-se no seu espírito, inaugurando uma nova modalidade e métodos novos no trato dos assuntos orçamentários, sincronizadamente com a reforma de normas, hábitos e atitudes que o DASP vinha desenvolvendo em relação a outras atividades.

Hoje, à distância, pode-se não concordar com tudo que então se fez. Mas o saldo de vantagens é considerável e consagra, à admiração dos que os sucederam, os especialistas dessa vigorosa e entusiasta equipe desbravadora.

A Comissão de Orçamento criou uma metodologia nova para a formulação da proposta orçamentária. Salvo em matéria de classificação da despesa, pouco houve que alterar. Seus substanciosos relatórios documentam o que foi o esforço e quanto puderam a competência, a dedicação e o pioneirismo da equipe.

A Comissão de Orçamento deixou de existir em virtude do Decreto-lei nº 7.416, de 26/3/1945, que criou, dentro do DASP, a atual Divisão de Orçamento e Organização.

A estrutura atual do DASP obedece basicamente ao que dispôs o Decreto-lei nº 8.323-A, de 7/12/1945, com as alterações de correntes de leis posteriores. Seu atual Regimento, aprovado pelo Decreto nº 50.679, de 31/5/1961, refletindo essas leis, que se foram sucedendo sem uma concepção orgânica, evidencia um desdobramento pouco satisfatório, pelo excesso e variedade de contactos a que é obrigado o Diretor Geral.

É esta a atual estrutura do DASP.:

- I - Conselho de Administração
- II - Divisão de Orçamento e Organização
- III - Divisão do Regime Jurídico do Pessoal
- IV - Divisão de Classificação de Cargos
- V - Divisão de Edifícios Públicos
- VI - Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento
- VII - Escola de Serviço Público
- VIII - Escritório Técnico da Universidade do Brasil
- IX - Serviço de Documentação
- X - Serviço de Administração
- XI - Delegacias Regionais.

Em 1945, o DASP perdeu a sua Divisão de Material, que passou a integrar o Departamento Federal de Compras, do Ministério da Fazenda.

O Conselho de Administração, órgão de coordenação, sob a presidência do Diretor Geral do D.A.S.P. tem composição variável, conforme seja convocado para tratar de assuntos de organização, orçamento, pessoal ou construção de edifícios públicos.

Quando convocado para cuidar de organização, integram-no o Diretor da Divisão de Orçamento e Organização e os Chefes das Seções de Organização ou órgãos equivalentes dos Ministérios.

Quando convocado para cuidar de orçamento, integram-no o Diretor da Divisão de Orçamento e Organização e os Diretores das Divisões de Orçamento ou órgãos equivalentes dos Ministérios.

À Divisão de Orçamento e Organização, que particularmente nos interessa aqui, compete (Art. 16 do Regimento do DASP):

- "I - Elaborar, anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta de Orçamento da União, observados os princípios estabelecidos pela Constituição e pela legislação ordinária;

- II - velar pela fiel execução do orçamento, nos termos das determinações do Presidente da República;
- III - apreciar os programas de trabalho em que as repartições baseiam seus pedidos de dotação e rever o custo de tais programas, a fim de harmonizá-los entre si e com as diretrizes do Governo;
- IV - propor modificações nos esquemas de classificação da receita e da despesa;
- V - estudar as repercussões das despesas federais na economia nacional e cooperar na formulação de medidas administrativas, financeiras e econômicas necessárias à correção dos desajustamentos que se verificarem;
- VI - promover o aperfeiçoamento dos processos, dos padrões e dos sistemas orçamentários;
- VII - opinar sobre as questões que, direta ou indiretamente, se prendam à elaboração, execução e controle do orçamento federal, ressalvada a competência específica dos demais órgãos integrantes do sistema orçamentário;
- VIII - elaborar a estimativa da receita pública federal;
- IX - realizar estudos e pesquisas sobre a receita pública e cooperar no estudo das medidas relativas ao aperfeiçoamento do sistema tributário federal;
- X - estudar os efeitos da política tributária federal, estadual e municipal;
- XI - padronizar e coordenar os orçamentos, balanços e demonstrações de contas das entidades autárquicas federais e promover a publicação dos resumos dos primeiros, juntamente com o Orçamento Geral da União;

- XII - orientar os órgãos de orçamento e as seções de organização ministeriais, bem como as repartições em geral, nos assuntos de organização e orçamento;
- XIII - auxiliar, quando solicitado, os Estados, Municípios, Territórios, autarquias e entidades que realizam serviços de interesse público, em estudos relativos à sua administração orçamentária e à organização e funcionamento de seus serviços;
- XIV - estudar os regimes de administração mais adequados aos vários setores do serviço público;
- XV - sugerir modificações da organização administrativa para adaptá-la aos programas de trabalho do Governo; e
- XVI - opinar em conjunto com o Departamento Federal de Compras do Ministério da Fazenda, a D.E.P. (Divisão de Edifícios Públicos) do D.A.S.P. e as repartições interessadas, sobre os planos de aparelhamento, equipamento e instalação de serviço."

A Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P. compõe-se dêste modo:

Diretor  
Serviço de Receita  
Serviço da Despesa  
Serviços das Autarquias  
Serviço de Organização e Métodos

A integração das atividades de orçamento e de organização na mesma Divisão não foi feliz, redundando em prejuízo para as últimas. Suponho que hoje não há mais nenhuma voz discrepante a propósito da conveniência de separar as duas atividades em Divisões diversas.

Após mais de vinte anos de vida intensa e util, nem sempre compreendido, o DASP enfrenta agora uma encruzilhada. Na opinião do Autor chegou a hora de uma profunda e radical reforma: cumpre refundir órgãos e competências, a fim de ajustá-los às novas conquistas da técnica administrativa e às novas condições institucionais, políticas, econômicas e sociais do mundo e do país.

Uma hipótese a explorar será a da criação, junto à Presidência do Conselho de Ministros, se prevalecer o parlamentarismo, ou junto à Presidência da República, se voltarmos ao Presidencialismo, de dois órgãos - digamos uma Secretaria do Serviço Público Civil (compreendendo as atividades de administração do pessoal e de organização) e uma Secretaria de Programação e Orçamento (incumbida quer do planejamento plurienal, quer da orçamentação anual).

### 1.2.2 - Elaboração (Outros órgãos)

Nos ministérios civis, costuma existir, diretamente subordinado ao Ministro, um Departamento de Administração, com a incumbência de gerir os assuntos de organização, pessoal, orçamento, material, obras e comunicações.

A Divisão de Orçamento de cada Ministério articula-se com a Divisão de Orçamento e Organização do DASP, para o estudo em conjunto e troca de informações e sugestões relativas à elaboração da Proposta Orçamentária do Poder Executivo e, às vezes, seu acompanhamento no Congresso Nacional.

Por ocasião do exame do "Plano de Contenção de Despesas", volta a Divisão de Orçamento a intervir, a fim de compor a "quota de sacrifício" do Ministério.

Ao longo do ano, funciona como órgão de assessoramento do Ministro e de orientação dos demais órgãos do Ministério, em assuntos financeiros; cuida dos processos de liberação de créditos congelados no "Plano de Contenção de Despesas" e coopera com os demais órgãos em articulações com o Ministério da Fazenda; elabora projetos de autorização da abertura de créditos adicionais; e administra ou controla certas dotações (por exemplo, em alguns casos, as de "auxílios e subvenções").

### 1.2.3 - Aprovação

Nas casas do Congresso Nacional, o orçamento é objeto de rito próprio, diverso do rito de votação das demais leis.

Cabe ao Poder Executivo a iniciativa da apresentação do respectivo projeto (Proposta Orçamentária).

Na Câmara dos Deputados, o órgão competente para apreciá-lo antes dos debates e deliberações do plenário, é a Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, papel que é exercido no Senado Federal pela Comissão de Finanças.

Se o Poder Executivo não apresentar à Câmara sua Proposta até o dia 15 de maio, cabe a Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara elaborar o projeto.

## 1.2.1 - Execução

Uma vez publicada a lei de orçamento no "Diário Oficial", passam a atuar os mecanismos administrativos previstos na legislação geral (Código de Contabilidade Pública ou Regulamento e Lei Orgânica do Tribunal de Contas) ou na legislação específica (regimes especiais ou atípicos de administração financeira).

O órgão - eixo da execução do orçamento é o Ministério da Fazenda, quer através de seus órgãos centrais, mais ou menos caracterizados como constituindo o Tesouro Nacional, quer através de uma extensa rede de agências que cobre todo o território brasileiro. Sua organização é pesada e anacrônica; mas, apesar do reconhecimento disto, de que são reflexos e testemunho diversos estudos de reforma, sua estrutura continua a ser ainda, sensivelmente, a estabelecida pelo Decreto nº 24.036, de 26/3 / 1934.

A maior parte dos órgãos fazendários é subordinada ao Diretor-Geral da Fazenda Nacional, titular com atribuições de supervisão, coordenação e controle, constituindo canal necessário para a tramitação de grande número de papéis que sobem à decisão do Ministro, além de dispor de ampla e variada competência decisória, tanto em assuntos administrativos, como em assuntos financeiros.

Dos órgãos que lhe são subordinados, uns cuidam de tributos (Diretoria das Rendas Internas, Diretoria das Rendas Aduaneiras, Divisão do Imposto de Renda); um, de intensa participação no processo orçamentário, cuida da despesa (Diretoria da Despesa Pública); outro administra os imóveis federais (Serviço do Patrimônio da União); outros incumbem-se de atividades adjetivas de caráter industrial ou técnico (Casa da Moeda e Laboratório Nacional de Análises); outros, de atividades adjetivas de caráter administrativo (Administração do Edifício da Fazenda, Biblioteca, Cursos de Aperfeiçoamento, Divisão do Material, Divisão de Obras, Serviço de Comunicações, Serviço de Estatística Econômica e Financeira, Serviço do Pessoal); outros, englobam e descentralizam várias atividades-fins do Ministérios, levando-as às Capitais dos Estados ( Vinte Delegacias Fiscais).

Diretamente subordinados ao Ministro, sem contar com diversas Comissões e Conselhos, figuram a Direção Geral da Fazenda Nacional, a Caixa de Amortização, a Contadoria Geral da República, o Departamento Federal de Compras, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e a Delegacia do Tesouro Nacional no Exterior (sediada em New York), órgãos convencionais; e, ainda, a Carteira de Comércio Exterior, a Comissão de Financiamento da Produção e a Superintendência da Moeda e do Crédito, órgãos atípicos (ditos "em regime especial").

Se nesta enumeração são mencionados órgãos que não têm ligação com o processo orçamentário, o que se objetivou ao mencioná-los foi apenas dar uma idéia da complexidade do Ministério, cujas atribuições envolvem orçamento, câmbio e bancos, fazendo do seu titular uma figura-chave do Governo.

A participação do Ministro da Fazenda no processo orçamentário dispõe agora de um bom instrumento, representado pela Comissão de Programação Financeira, de criação recente. Cabe-lhe, segundo o Decreto nº 764-A, que a criou:

"a) manter atualizadas as informações sobre distribuição de crédito, suprimentos às Delegacias Fiscais e a Diretoria da Despesa Pública, autorização de despesas aos órgãos em regime especial e quaisquer outros atos que importem em dispêndios de caixa do Tesouro;

b) reunir as informações sobre a evolução mensal da receita da União e atualizar periodicamente as previsões de arrecadação;

c) manter o Ministro da Fazenda constantemente informado sobre a evolução da gestão financeira do Tesouro;

d) manter o controle da observância dos limites mensais máximos de dispêndios de caixa do Tesouro, fixados pelas normas em vigor;

e) estudar e sugerir ao Ministro da Fazenda os planos de suprimento e opinar sobre as autorizações de despesas e de pagamentos de resíduos passivos e de créditos adicionais."

### 1.2.5 - Contrôle da execução (Contrôle interno)

O controle interno da execução do orçamento (controle do próprio Poder Executivo) cabe principalmente à Contadoria Geral da República, órgão do Ministério da Fazenda.

São atribuições da Contadoria Geral da República, de acordo com o seu Regimento, aprovado pelo Decreto nº 35.403, de 20-4-1954.

- I - a superintendência e a centralização de todos os serviços de contabilidade da União;
- II - o estudo, a fiscalização e a orientação das atividades relativas à contabilidade e escrituração em todos os órgãos da administração pública federal que, de qualquer modo, arrecadem rendas ou efetuem despesas, administrem ou guardem bens da União;
- III - o levantamento dos balanços gerais da União de cada exercício com os demonstrativos que forem julgados necessários;
- IV - zelar pelo fiel cumprimento da legislação sobre contabilidade pública.

Integram a Contadoria Geral da República:

- I - Divisão Orçamentária
- II - Divisão Financeira
- III - Divisão Patrimonial
- IV - Divisão de Bancos e Correspondentes
- V - Divisão de Orientação e Controle
- VI - Serviço de Administração
- VII - Contadoria Seccionais e Subcontadorias Seccionais.

À Divisão Orçamentária compete acompanhar a execução do orçamento geral da União, registrando todos os fatos a êles relativos, bem como aos créditos adicionais.

À Divisão Financeira compete a centralização das contas de receita e despesa da União, tendo por base os balanços financeiros enviados

pelas Contadorias Seccionais e pela Divisão de Bancos e Correspondentes e, bem assim o contrôlle das operações de "Movimento de Fundos".

À Divisão Patrimonial compete a compete a centralização do Ativo e Passivo da União, tendo por base os balanços patrimoniais enviados pelas Contadorias Seccionais e pela Divisão de Bancos e Correspondentes, de modo a evidenciar o estado inicial dos bens, coisas e direitos da União, em cada exercício, o reflexo das operações orçamentárias sôbre os mesmos e as alterações extraordinárias do patrimônio.

À Divisão de Bancos e Correspondentes compete registrar tôdas as operações efetuadas pelo Governo Federal diretamente com Bancos e Correspondentes ou por intermédio dêles, além daquelas que, por sua natureza, devem ser computadas, por ordem superior, na escrituração da Divisão.

À Divisão de Orientação e Contrôlle compete orientar a aplicação de todos os atos normativos que disponham sôbre contabilidade pública, competindo-lhe ainda a escrituração geral centralizada e o preparo dos elementos necessários aos balanços gerais da União.

A Contadoria Geral da República se projeta em todos os ramos da Administração Federal através das Contadorias Seccionais e das Subcontadorias Seccionais.

### 1.2.6. - Contrôle da execução (Contrôle externo)

O controle externo (não dependente do Poder Executivo) si tua-se:

- a) no Tribunal de Contas
- b) no Congresso Nacional

Segundo a Constituição Federal (Art. 77) compete ao Tribu nal de Contas:

- I - acompanhar ou fiscalizar diretamente, ou por delega - ções criadas em lei, a execução do orçamento;
- II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiro e ou tros bens públicos, e as dos administradores das enti dades autárquicas;
- III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentado rias, reformas e pensões."

A jurisdição do Tribunal de Contas abrange "todos os res ponsáveis por dinheiro, valores e materiais pertencentes à Nação , ou pelos quais esta responda, ainda quando exerçam êles suas fun ções ou residam no exterior, bem como os herdeiros, fiadores e re presentantes dos preditos responsáveis." (Lei nº 830, Art. 39).

Desta forma devem prestar contas ao Tribunal e somente por ato dêste ficarão liberados de sua responsabilidade (Lei nº830 Art. 40):

- a) o gestor dos dinheiros públicos e todos quantos houve rem arrecadação, despendido, recebido depósitos de ter ceiros, ou tenham sob sua guarda e administração dinheiro, valores e bens da União;
- b) todos os servidores públicos civis e militares, ou qualquer pessoa ou entidade, estipendiados pelos co - rres públicos, ou não, que derem causa à perda, extra vio ou estrago de valores, ou de material da União, ou pelos quais seja esta responsável;
- c) os que se obrigarem por contrato de empreitada ou for necimento e os que recebem dinheiro por antecipação ou adiantamento;
- d) os administradores das entidades autárquicas

Suas decisões se cristalizam:

- a) na figura do registro e na recusa de registro, quando o Tribunal age como fiscal da legislação financeira;
- b) com a feição e a força de sentenças, como decorrência de sua função jurisdicional;
- c) mediante instruções, como decorrência de sua função normativa;
- d) como pareceres, quando o Tribunal funciona como órgão consultivo.

O Tribunal compõe-se de 9 Ministros e sua organização inclui:-

- a) os Auditores
- b) o Ministério Público
- c) a Secretaria

Seus Ministros são nomeados pelo Presidente da República, após aprovada a respectiva escolha pelo Senado Federal (Const. Fed., Arts. 76, § 1º e 63, 1). Essa escolha deve recair em brasileiros natos, de reputação ilibada e de comprovado saber, especialmente para o desempenho do cargo (Lei nº 330, Art. 4º). Têm as garantias, direitos e prerrogativas asseguradas nos magistrados em geral (Const. Fed., Art. 95).

Aos Auditores, em número de 4, compete relatar os processos de tomadas de contas e substituir os Ministros em suas faltas e impedimentos.

O Ministério Público deve promover e completar as instruções e requerer no interesse da Administração, da Justiça e da Fazenda Pública. Consta de um Procurador e de um Adjunto, nomeados pelo Presidente da República.

A Secretaria encarrega-se do preparo, exame e instrução dos processos, contabilidade, além dos serviços de administração geral do Tribunal.

Quanto ao controle pelo Congresso Nacional, estabeleceu a Constituição Federal (Art. 87, XVII) que o Presidente da República deve prestar anualmente, ao Congresso, dentro de sessenta dias após a abertura da

sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior. É da competência exclusiva do Congresso (Const. Fed., Art. 66, VIII) julgar as contas do Presidente da República.

Nos termos da Constituição (Art. 77, § 4º) estas contas devem ser acompanhadas de parecer do Tribunal de Contas. A Lei Orgânica deste estatui, a propósito:

"Art. 38 - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, a contar da data de sua entrada - no Tribunal, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas até 1º de março, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro - encerrado.

§ 1º - O parecer deverá consistir numa apreciação geral sobre o exercício e a execução do orçamento, na qual assinalará, especialmente: quanto à receita, as omissões relativas a operações de crédito e, quanto à despesa, os pagamentos irregulares, quer feitos sem créditos, quer por ultrapassarem os créditos votados. Apontará também os casos de registro sob reserva, com os esclarecimentos necessários.

§ 2º - Feito o exame, a que se refere o presente artigo, no prazo fixado pelo art. 77, § 4º, da Constituição, o Tribunal restituirá as contas do exercício financeiro ao Presidente da República, com o respectivo parecer."

### 1.3 - O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

#### 1.3.1 - Previsão da receita

O DASP desenvolveu excelente metodologia de previsão da receita, utilizando copiosa informação estatística, quer sôbre o comportamento da arrecadação, quer sôbre fenômenos econômicos e sociais suscetíveis de influenciá-la. Sua equipe mantém-se atenta às modificações da legislação e às indicações da conjuntura, prognosticando imediatamente os presumíveis efeitos das normas, fatos e tendências observadas.

Obviamente o rigor das estimativas fica comprometido com a aceleração do processo inflacionário e com as rápidas mudanças do lastro normativo (leis, regulamentos, instruções da Superintendência da Moeda e do Crédito) que têm caracterizado esta fase da vida do Brasil.

O esforço do DASP quanto à previsão da receita é permanente, não se limitando ao período que precede a entrega da Proposta. Ao longo do ano, reajusta suas previsões à luz de dados novos. Para a atualização dessas previsões é de decisiva importância a articulação, constante e cordial, com a Contadoria Geral da República, que fornece cada mês minuciosas informações sôbre a arrecadação no mês anterior.

Todos os anos, juntamente com a Proposta Orçamentária, o DASP publica um volume explicativo, em que justifica suas estimativas de receita.

### 1.3.2 - Previsão da despesa

A rotina de elaboração da Proposta Orçamentária, em termos muito sumários, tal como passou a processar-se a partir de 1962 (elaboração da Proposta para 1963), é esta:

- I - Remessa pelo órgão central (DASP), às unidades orçamentárias, do material para a confecção de suas estimativas.

Este material costuma compreender:

- a) Capas de cartolina, em cores (uma cor para cada via), com o título de "Justificação da Proposta Orçamentária para o exercício de .....";
  - b) Uma circular destacando prazos a obedecer e fornecendo orientação geral (de caráter metodológico);
  - c) Instruções sobre o preenchimento e envio dos formulários;
  - d) Formulários.
- II - Elaboração, pelas unidades orçamentárias, das respectivas propostas, em 3 vias.

Estas vias têm os seguintes destinos:

- 1ª via - à Divisão de Orçamento e Organização do ... DASP;
- 2ª via - à chefia a que estiver imediatamente subordinada a unidade;
- 3ª via - fica com a unidade.

- III - Revisão pelos diretores-gerais da 2ª via e envio da mesma ao órgão ministerial de orçamento (Divisão de Orçamento ou órgão equivalente).
- IV - Articulação do órgão ministerial de orçamento com os demais órgãos do Ministério incumbidos de atividades -meios (Divisão do Pessoal, Divisão do Material e Divisão de Obras ou órgãos equivalentes).
- V - Discussão com os dirigentes das unidades orçamentárias (15 de fevereiro a 15 de março).
- OBS..: - O DASP, caso repute conveniente, poderá reconvocar dirigentes para prestar esclarecimentos sobre suas propostas.
- VI - Comunicação ao DASP das alterações adotadas.
- VII - Integração da Proposta do Ministério, que deverá ser entregue ao DASP até 31 de março, acompanhada de uma Exposição do Ministro, a qual definirá a política geral do Ministério para o ano considerado.
- VIII - Exame final pelo DASP. Articulação informal com o Ministro da Fazenda e o Primeiro Ministro. Integração da Proposta do Poder Executivo. Elaboração da Mensagem que acompanhará a Proposta.

Este método difere do que o DASP vinha adotando até então nos seguintes pontos:

- a) supressão de uma via da proposta de cada unidade (antes eram 4 vias);
- b) participação mais profunda dos órgãos ministeriais de orçamento no processo orçamentário (antes o DASP discutia originalmente com todos os dirigentes);

c) elaboração de um documento explicativo da política orçamentária de cada Ministro.

Conquanto ainda seja cedo para avaliá-lo, o método parece realista (considerando que o DASP funciona em Brasília e grande número de unidades ainda não se transferiram para a nova Capital) e é coerente com o esquema parlamentarista de Governo.

Seja qual fôr a rotina adotada, uma data se impõe, e em tórno dela gira o processo orçamentário (fase elaboração): até 15 de maio, segundo a Constituição, deverá o Poder Executivo apresentar à Câmara dos Deputados a Proposta Orçamentária para o ano seguinte.

Daí resulta que o DASP tem de começar o preparo da Proposta com muita antecedência, entre setembro e novembro. Quanto menor tempo disponha, maior congestionamento sofrerão seus serviços.

Se, por outro lado, dispuser de mais tempo para início de seus trabalhos, permanecendo ancorado ao imperativo da data de 15 de maio, tende a obter informações pouco firmes, comprometendo-se a exatidão das estimativas pelo distanciamento da época em que os fatos previstos terão de ocorrer.

As Unidades Administrativas fazem no ano A (exercício em curso) o seu pedido de dotações para o ano A+2 (Proposta em elaboração pelo Poder Executivo), ignorando muitas vezes o de que disporão em A+1 (Projeto de orçamento em votação pelo Poder Legislativo). Para assegurar-se dos recursos com que prover seus programas, os administradores, com frequência, repetem pedidos que já fizeram na proposta anterior e que, tantas vezes, vêm a ser atendidos no orçamento em votação. Há tempo de corrigir isto na fase de revisão, a cargo dos órgãos ministeriais de orçamento e do DASP, que em dezembro já dispõem do orçamento aprovado para poder comparar.

Todavia, um dado de fundamental importância, que é o conhecimento da "despesa realizada" no exercício anterior, só é ob-

obtido quando já vai adiantada a elaboração da Proposta. À última hora, fazem-se alterações substanciais à base de indicações, então conhecidas, da despesa realizada à conta de cada subconsignação, em cada órgão.

O balanço preparado pela Contadoria Geral da República revela já a insuficiência de certas dotações (insinceridade de formulação? previsão imperfeita? severidade excessiva?), já o aparecimento de saldos apreciáveis na utilização de outras (liberalidade? erro por excesso de estimativa? incapacidade instrumental do órgão responsável para executar o programa? inadvertência ou falta de interesse do seu chefe? alguma política ministerial? dificuldades burocráticas?).

Não fique esquecida a influência perturbadora, terrivelmente perturbadora, da inflação no cálculo dos custos dos serviços e programas, mesmo os de caráter rotineiro. As propostas das unidades administrativas baseiam-se em um nível de preços quando o orçamento que delas deriva vai ser cumprido já em função de outro nível. A intensificação do processo inflacionário absorve as margens de segurança concedidas, obrigando, na execução do orçamento, a contenções de penosos efeitos.

### 1.3.3 - Aprovação

A Proposta Orçamentária do Poder Executivo deve ser enviada ao Congresso Nacional, nos termos da Constituição Federal - (Art. 87, XVI), até o dia 15 de maio de cada ano.

Anteriormente ao Ato Adicional de 1961, a competência para o envio da Proposta era do Presidente da República; a partir do corrente ano, em virtude daquele Ato (Art. 18, VI), tal competência passou para o Presidente do Conselho de Ministros.

A tramitação parlamentar da Proposta Orçamentária - desdobra-se em três fases, segundo a "Lei Complementar":

- a - de 15 de maio a 31 de agosto, votação pela Câmara dos Deputados;
- b - de 1º de setembro a 31 de outubro, votação pelo Senado Federal;
- c - de 1º a 15 de novembro, exame pela Câmara das emendas do Senado e remessa dos autógrafos da lei para sanção do Presidente da República.

O Presidente da República tem dez dias para sancionar a lei ou vetá-la. Decorrido o prazo, se não pronunciar-se o Presidente da República (aceitando-a pela sanção ou rejeitando-a - pelo veto), cabe ao Presidente do Senado promulgá-la.

A "Lei Complementar" trouxe inovações de vulto, ainda não implementadas. Vale destacar a relevância do papel atribuído ao titular da pasta da Fazenda que passou a dispôr de poder de veto.

Segundo a referida lei (Art. 43), concluída a votação de cada Anexo (divisão primária do orçamento) nas Comissões especializadas da Câmara e do Senado, as modificações feitas na Proposta do Poder Executivo são comunicadas ao Presidente do Conselho de Ministros. "A emenda que aumente encargos - estatui o Art. 43 - somente será considerada aprovada se obtiver maioria absoluta de votos". Este mecanismo, novidade constitucional, até agora não

foi posto em funcionamento. Seu objetivo é saudável, mas sua implementação não é fácil.

A lei de orçamento tem a seguinte estrutura:

- I - A lei propriamente dita
- II - Sumário geral
- III - Anexo 1 - Receita  
(Compreendendo uma tabela de discriminação e uma relação das leis aplicáveis à receita)
- IV - Anexos 2 a 5 - Discriminação da Despesa do Poder Legislativo, Órgãos Auxiliares, Poder Executivo e Poder Judiciário.

#### 1.3.4 - Execução (receita)

"A receita da União é constituída de todos os réditos, proventos e créditos de qualquer natureza que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis gerais e especiais, de contratos e de quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado" (R.G.C.P., Art. 132)

"Tôda receita deve ser inscrita na lei de Orçamento, sem que, entretanto, para aquela que não tenha sido na mesma compreendida se entenda prejudicado o direito do Estado de arrecadá-la, nem eximidas as repartições competentes de procederem ao respectivo lançamento e arrecadação. Executa-se desta última parte a receita proveniente de impostos, cuja arrecadação dependerá sempre da inserção d'êstes na lei do orçamento." (R.G.C.P., Art. 133)

A sistemática legal, ao caracterizar os estágios da receita pública, é deficiente. O Autor prefere omití-la; seu valor, como informação, aqui, seria, de resto, restrito ou nenhum.

A receita federal é haurida através de órgãos investidos legal e especificamente desta competência, tais como certas repartições fazendárias (Delegacias Fiscais, Recebedorias, Alfândegas, Coletorias, Mesas de Rendas) e os serviços industriais (Correios e Telégrafos, Imprensa Nacional etc.); e ainda por intermédio de pessoas para êste fim formalmente habilitadas (venda das estampilhas do "Imposto do Sêlo", por exemplo).

Os órgãos arrecadadores recolhem diariamente ao Banco do Brasil S.A., na conta "Receita da União", os saldos das arrecadações do dia anterior, sendo-lhes, todavia, permitido reterem em seus cofres, durante o exercício financeiro, os saldos provenientes de notas dilaceradas, moedas metálicas e sobras de suprimentos (Decreto-lei nº 9.813, de 9/9/1946, Arts. 12 e 13).

### 1.3.5. - Execução (Despesa)

A administração financeira federal obedece ao regime de exercício (Cód. de Cont. Publ., Art. 9º e Lei nº 869, de 1949, Art. 1º, parágrafo único). Em consequência, as receitas e despesas são escrituradas, em princípio, tendo em vista o ano em que tiveram origem: as receitas lançadas e as despesas empenhadas, ainda quando venham a realizar-se no ano seguinte, continuam vinculadas ao ano de origem. Projetam-se nos anos subsequentes ao de origem, como resíduos ativos e passivos desse exercício.

O exercício começa a 1º de janeiro e se encerra a 31 de dezembro. Nem sempre, na história de nossa administração financeira, o ano financeiro coincidiu com o ano civil: no início da vida do Brasil como nação independente, até 1828, êsse foi o regime adotado; de 1829 a 1887, durante 58 anos, adotamos o modelo americano, com o início do ano financeiro a 1º de julho (indo a 30 de junho do ano civil imediato); a partir de 1888 foi restabelecido o início a 1º de janeiro; em curto ensaio, decidiu-se, em 1933, que o ano financeiro, segundo o modelo britânico, começaria a 1º de abril (indo a 31 de março do ano civil imediato); esta tentativa foi fulminada em 1934, voltando-se, até hoje, ao regime de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

O primeiro ato de execução do orçamento ocorre com o registro, pelo Tribunal de Contas, das tabelas de distribuição de créditos. Distribuição de créditos é o ato pelo qual se faculta às repartições efetuar despesas dentro dos limites dos créditos autorizados e registrados, ao mesmo tempo que se indicam as repartições fazendárias aptas a prover ao pagamento dessas despesas. Compreenda-se: distribuição de créditos é a faculdade que se reconhece a determinada repartição para gastar os créditos que o orçamento lhe haja destinado; e, por outro lado, é a faculdade que se atribui a determinada estação fazendária para pagar determinadas despesas a determinadas repartições.

A "distribuição" se correlaciona a uma sequência de operações que envolve, tão logo publicadas as leis de despesa - orçamento e créditos adicionais (R.C.C.P., Arts. 22, § 1º e 23):

a) lançamento, pelo Tribunal de Contas, em seus livros, dos créditos naquelas leis autorizados;

b) organização e envio, pelos ministérios, ao Tribunal, das tabelas de distribuição de créditos, indicadas as estações que devem efetuar os pagamentos;

c) exame e registro dessas tabelas pelo Tribunal de Contas;

d) envio das tabelas registradas ao Tesouro e devolução aos ministérios das que não o foram.

Para certos créditos, em virtude de expressa disposição legal, a distribuição é "automática". Os créditos não distribuídos, dependentes de registro, são ditos "em ser".

Uma vez distribuídos os créditos, ficam as repartições habilitadas a utilizá-los. Há vários modos de fazê-lo, isto é, há diversos regimes de aplicação dos créditos.

Pelo regime que podemos chamar comum ou ordinário (não há terminologia legal para caracterizá-lo), a despesa percorre três estágios:

- a) Empenho
- b) Liquidação
- c) Pagamento

Empenho é "o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado uma obrigação de pagamento" (R.G.C.P., Art. 228). Importa em: a) deduzir de determinada dotação uma parcela correspondente ao provável valor de pagamento de uma conta; b) extrair um documento que comprove esta operação.

O empenho atende, simultaneamente, a duas finalidades: a) quanto ao interesse privado, serve como uma garantia condicional de pagamento ao credor do Estado (danço-lhe, também, a certeza de que existem recursos para atender ao preço dos serviços ou bens fornecidos); b) quanto ao interesse público - serve para controlar o emprego das dotações, oferecendo aos órgãos da Administração um método para conhecerem regularmente as parcelas comprometidas de cada dotação.

Após o empenho, o segundo estágio da despesa é a liquidação, - ou seja, a "verificação do direito adquirido pelos credores do Estado, sôbre a base dos títulos e documentos comprobatórios dos respectivos créditos" (R.G.C.P., Art. 256).

Importa em:

- a) apurar a origem ou objeto do débito;
- b) precisar a importância a ser paga.
- c) constatar a habilitação do credor

Assim, a liquidação responde a três indagações para a caracte<sup>ri</sup>zação de legitimidade da despesa:

porque?  
quanto?  
a quem?

A despesa se consuma com o pagamento, efetuado pela estação - fazendária competente à vista da "ordem de pagamento", devidamente regis<sup>tr</sup>ada pelo Tribunal de Contas.

O segundo regime mencionado da aplicação de créditos é o de pa<sup>g</sup>amentos "por fôlha."

O pagamento "por fôlha" envolve:

- a) relacionamento dos credores em livro próprio, competindo-  
uma fôlha para cada credor; ou em fôlha avulsa, conforme-  
o caso;
- b) entrega, a cada credor, de um cheque que é, ao mesmo tem-  
po, demonstração das parcelas que compõem o valor a pagar;
- c) desconto dêsse cheque nas pagadorias do Tesouro;
- d) quitação do Estado, pela assinatura do credor, na "fôlha"  
e no cheque.

São pagáveis "em fôlha" as despesas com vencimentos, salários, gratificações, diárias, ajudas de custo, aposentadoria e pensões.

O terceiro regime enumerado é o dos "adiantamentos". O adiantamento é a entrega de numerário a um servidor, antes de realizada a despesa, para que ele a realize, sob sua responsabilidade, tendo em vista a ocorrência de certas circunstâncias, caracterizadas em lei, que existem manipulação expedida num de seus recursos.

Sob o regime comum, a repartição que gasta, isto é, a beneficiária da despesa, não é a mesma que paga: o pagamento só é feito nas repartições fazendárias formalmente capacitadas para isto. Sob o regime de adiantamentos, a repartição que gasta é também a que paga, fazendo-o por intermédio de um de seus servidores, que fica nominalmente responsável pela importância do adiantamento; sob este regime, o pagamento pode ser efetuado imediatamente após aceito o fornecimento ou serviço, sem as formalidades e demoras impostas pelos mecanismos de controle de regime comum.

Com os adiantamentos objetiva-se reduzir e simplificar o processamento de despesa, emprestando maior manobrabilidade às dotações e, pois, gestão mais flexível dos programas de trabalho. Exemplos de casos em que pode ocorrer o regime de adiantamentos: despesas que tenham de ser efetuadas em lugar distante de qualquer estação pagadora, ou no exterior; despesas com a segurança pública, - quando declarado o estado de guerra; despesas normais nos navios de guerra; despesas com a aquisição de objetos históricos e peças de arte.

Os regimes especiais de aplicação de créditos, todos estabelecidos em lei, apresentam rotinas peculiares, adaptadas às respectivas finalidades. Por exemplo, são objeto de regime especial os créditos para auxílios e subvenções ou os relativos à Dívida Pública.

No início de cada ano financeiro, no Brasil, nos últimos anos, vê-se o Poder Executivo jungido à necessidade de efetuar cortes nas dotações, a fim de reduzir o deficit orçamentário.

A doutrina que tem prevalecido é a de que o orçamento tem caráter permissivo e não mandatário. Em consequência, as dotações constituem um teto que normalmente não deve ser ultrapassa-

do. Mas não implicam na obrigação de o Estado esgotá-las. As repartições públicas podem gastar menos do que obtiveram ou deixar de gastar esta ou aquela dotação. As dotações valem como autorizações, não como determinações para gastar.

O Governo Federal tem aplicado êste entendimento ao aprovar, cada ano, um "Plano de Contenção de Despesas" — uma espécie de orçamento às avessas, uma seleção negativa de dotações, destinadas a não serem gastas, ou totalmente, ou a partir de um teto convencionado.

A partir de 1960, o Plano de Contenção de Despesas — distingue dois blocos de dotações: um considerado "Fundo de Reserva", relaciona as dotações vinculadas e dispositivos da Constituição ou de lei; outro, que é o "Plano de Economia", destinado a congelar dotações variáveis. Os créditos bloqueados no "Fundo de Reserva" consideram-se de aplicação adiada; os do "Plano de Economia" consideram-se sacrificados desde já.

Ao longo do exercício, entretanto, ocorrem, às vezes, "liberações", tanto vale dizer, a retirada, parcial ou total, da proibição de gastar, em relação a determinados créditos.

Os balanços gerais da União, findo o exercício, evidenciam os resultados da contenção feita.

Ao ser aprovado o orçamento de 1962, verificou-se a adoção de um novo mecanismo: a própria lei do orçamento autorizou o Poder Executivo a programar cortes de até 40% sobre a despesa orçada. O Executivo utilizou essa expressa faculdade, aprovando em decreto um "Plano de Contenção"; em seguida, submeteu êsse decreto à apreciação do Congresso Nacional, que ainda não se pronunciou sobre o mesmo.

do Tribunal de Contas - controle de legalidade ato, enumerados em lei, que lhe são submetidos, a fim de obter registro.

"O registro consiste na inscrição do ato em livro próprio, com a especificação: da sua natureza, autoridade que o expediu ou subscreveu, sua importância, crédito a que deve ser imputado ou em que precise ser classificado, data da decisão e da inscrição." (Lei nº 830, Art. 52).

O registro pode ser:

a - quanto à sua oportunidade

I - prévio

II - a posteriori

b - quanto à regularidade do ato em exame

I - simples

II - sob reserva

" O registro é prévio quando se realiza antes da execução do ato proposto ao exame do Tribunal; a posteriori se se efetua depois de consumado o ato" (Lei nº 830, Art. 53, § 2º).

O registro é simples quando o ato a que se refere não haja sido objeto de impugnação quanto à sua legalidade. O registro é sob reserva se, não se tratando de matéria suscetível de veto proibitivo, após recusado o registro simples, o Presidente da República ordenar que o ato a que se refere seja executado.

Embora não explicitamente caracterizados, importa reconhecer ainda dois tipos de registro: o automático, como tal determinado pelo legislador; e, inominado na lei, o não-automático, oriundo de livre deliberação do Tribunal.

Se os atos sob exame estiverem revestidos de todos os requisitos demonstrativos de sua legalidade, o Tribunal ordenará o registro. Caso contrário, recusa-lo-á em despacho fundamentado, que será transmitido ao Ministro ou autoridade interessada. (Lei nº 830, Art. 54, Parágrafo único).

O veto oposto pelo Tribunal de Contas aos atos sujeitos ao seu exame pode ser:

- a - absoluto (ou proibitivo), quando impede irrevogavelmente a execução do ato submetido a exame, tornando-o incapaz de produzir efeitos;
- c - relativo, quando importa em recusa suscetível de revisão, opondo ao ato em exame decisão denegatória com recurso voluntário admissível perante o próprio Tribunal ou com recurso necessário - deste perante o Congresso Nacional.

O Tribunal profere vetos proibitivos em casos de (Const. Fed., art. 77, § 3º):

- a - dotação esgotada, ou insuficiente, ou inexistência de crédito;
- b - imputação a crédito impróprio.

Nos casos de veto relativo, "a autoridade ordenadora ou expedidora dos atos determinativos de despesa ou concessão de aposentadoria, reforma, pensões do Estado ou meio-soldo, ou a que aprovou o contrato, poderá, dentro do prazo de trinta dias, solicitar reconsideração da decisão denegatória do registro." (Lei nº... 830, Art. 57).

A Administração, ante a recusa, poderá preferir dispor sob outra forma do crédito a que seria imputada a despesa impugnada. Esta desistência torna-se imediatamente praticável, mas à Administração ainda é facultado rerepresentar-se ao Tribunal, mediante um pedido de reconsideração. O Tribunal aceitará ou não as razões do pedido, concedendo o registro ou confirmando a recusa. Nesta hipótese, confirmada a recusa, a Administração conformar-se-á com ela ou não.

Desde que a recusa não tenha caráter proibitivo, nem se trate de contrato, o órgão interessado poderá pleitear do Presidente da República que o autorize a efetuar a despesa impugnada. O Presidente terá 60 dias para decidir.

Se o Presidente conceder a autorização assim pedida, ao Tribunal de Contas caberá determinar o "registro sob reserva" ou o "registro simples", respectivamente, se não aceitar ou se aceitar as razões da exposição apresentada ao Presidente da República. No caso de registro sob reserva, o Tribunal recorrerá para o Congresso Nacional, mediante comunicação minuciosa à Câmara dos Deputados, dentro de 10 dias úteis, se estiver funcionando o Congresso, ou, se este estiver em recesso, nos primeiros 15 dias da sessão legislativa a seguir. (Lei nº 803, Art. 56, §§ 1º e 2º).

O acompanhamento da execução do orçamento a cargo - da Contadoria Geral da República é feito, basicamente, pelas suas Contadorias e Subcontadorias Seccionais e tem o caráter de "contrôle concomitante", isto é, é exercido paralelamente aos atos sob contrôle.

#### 1.4 - CRÉDITOS ADICIONAIS

Créditos adicionais, consoante a definição do Regulamento Geral de Contabilidade Pública (Art. 86), são "tôdas as autorizações de despesas públicas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento."

Podem ser de três espécies:

- a) Suplementares
- b) Especiais
- c) Extraordinários

Créditos suplementares são "importâncias consignadas ao reforço das diferentes rubricas do orçamento pela comprovada insuficiência destas para o custeio dos respectivos serviços durante todo o ano financeiro." (R.G.C.P. - Art. 87).

Créditos especiais são "autorizações de despesas com serviços ou fins especiais, não computadas no orçamento e consignadas em lei especial ou nas disposições gerais das leis de meios" .. (R.G.C.P. - Art. 87, § 2º).

Créditos extraordinários são os destinados aos gastos imprevisíveis e urgentes, decorrentes de necessidades públicas inadiáveis, de manifesta gravidade, em casos de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (Constituição Federal, Art. 75, Parágrafo único).

Atingindo os créditos adicionais em geral, assinala-se que ocorrem duas normas cuja observância é indispensável. Eis que não é admissível concedê-los:

- a) ilimitados (Const. Fed., Art. 75);
- b) sem denominação (R.G.C.P., Art. 88).

Em outras palavras: é necessário indicar a importância que se autoriza gastar para determinado fim e é necessário indicar a espécie do crédito-suplementar, especial ou extraordinário.

Estipula o R.G.C.P.: "Os créditos adicionais são abertos pelo Poder Executivo, em decreto referendado pelo titular do Ministério a que pertence a despesa, mediante a autorização expressa do Congresso Nacional, quando se trata de créditos especiais ou suplementares" (Art. 89).

Este dispositivo conduz, pois, quanto aos créditos especiais e suplementares, a admitir a existência de dois estágios na sua formalização:

- a) autorização
- b) abertura

A autorização é dada em lei, isto é, constitui competência do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, autorizar a abertura de créditos (Const. Fed., Art. 65, VI).

A abertura é feita em decreto. Precede-a obrigatoriamente (C. Contabilidade, Art. 80, §§ 2º e 3º, e R.G.C.P., Arts. 92 e 93):

- a) parecer do Ministro da Fazenda sobre a existência de recursos para fazer face à despesa;
- b) consulta ao Tribunal de Contas sobre a legalidade do crédito.

Este método é cívico de inconvenientes. Todavia, dentro do propósito destas notas, fica a informação sem a discussão que ela comporta.

Quanto aos créditos extraordinários (R.G.C.P., Art. 94), cumpre observar:

- a) independem de autorização prévia do Congresso Nacional;
- b) precede sua abertura parecer do Tribunal de Contas;
- c) sua aplicação não se fará sem registro prévio nesse Tribunal;
- d) o Tribunal de Contas, dentro de quarenta e oito horas, dará conhecimento desse registro ao Congresso Nacional.

quanto ao prazo de vigência dos créditos adicionais, ressalte-se que:

- a) Os créditos suplementares incorporam-se ao orçamento, eis que, segundo o R.G.C.P. (Art. 98) serão classificados e escriturados à conta das correspondentes verbas, consignações e subconsignações, em conformidade com a especificação orçamentária.  
Sua vigência será, pois, a mesma do orçamento a cujas insuficiências vem suprir, cessando com o encerramento do exercício a 31 de dezembro.
- b) Os créditos especiais e extraordinários, terão a vigência que for estabelecida nos atos correspondentes (leis de autorização para os primeiros, decretos de abertura para os segundos). No caso de omissão, a vigência dos créditos especiais é de dois exercícios e a dos créditos extraordinários a de um exercício. (Decreto-lei nº 9.371, de 17.6.1946, Art. 1º).

A vigência dos créditos adicionais conta-se a partir da sua abertura. Assim, até onde irá a vigência das leis de autori

autorização acaso não seguidas de decretos de abertura? Quanto aos suplementares, autorização e crédito aberto deixam de existir no fim do exercício; quanto aos especiais, uma vez autorizados, poderão ser abertos, salvo determinação expressa em contrário, até 31 de dezembro do ano seguinte ao da respectiva autorização (Lei nº 179 de 9.1.1936).

1.5.1 - Classificação da receita

É esta a classificação da receita adotada pelo orçamen  
to federal:

Renda Ordinária

Renda Tributária

Impostos

Taxas

Contribuições de melhoria

Renda Patrimonial

Renda de Capitais

Participações

Outras

Renda Industrial

Renda de Empresas Públicas

Renda de Serviços Públicos

Rendas Diversas

Cobrança da Dívida Ativa

Multas

Outras

Renda Extraordinária

Alienação de Bens Patrimoniais

Adicional sobre ... (Empréstimos compulsórios)

## 1.5.2 - Classificação da despesa

A despesa, no orçamento federal, desdobra-se, primariamente, nos "Anexos" correspondentes aos Poderes e aos órgãos auxiliares dos mesmos (Tribunal de Contas e Conselho de Economia):

- Anexo 2 - Poder Legislativo
- Anexo 3 - Órgãos Auxiliares
- Anexo 4 - Poder Executivo
- Anexo 5 - Poder Judiciário

Dentro de cada "Anexo", a despesa se desdobra em - "Subanexos". Por exemplo, o Anexo 5 - Poder Judiciário se estrutura assim:

- Subanexo 5.01 - Supremo Tribunal Federal
- 5.02 - Tribunal Federal de Recursos
- 5.03 - Justiça Militar
- 5.04 - Justiça Eleitoral
- 5.05 - Justiça do Trabalho
- 5.06 - Justiça do Distrito Federal

Dentro de cada "Subanexo", as despesas se discriminam, em princípio, pelos órgãos responsáveis. A cada um corresponde um quadro analítico onde é evidenciada a composição do respectivo custo, mediante desdobramento que desce a maior ou menor pormenorização ("Verbas", "consignações" e "subconsignações"), completadas por "alíneas", "itens", e "incisos", de acordo com esta classificação básica:

### Despesas Ordinárias

- Verba 1.0.00 - Custeio
- 2.0.00 - Transferências

### Despesas de Capital

- Verba 3.0.00 - Desenvolvimento Econômico e Social
- 4.0.00 - Investimentos
- 5.0.00 - Participações Financeiras
- 6.0.00 - Amortização da Dívida Pública

Convencionou-se compreender como Despesas Ordinárias não só as "destinadas à manutenção da máquina governamental" (Pessoal, Material, Serviços de Terceiros e Encargos Diversos), ditas despesas de custeio, como as que "vão reforçar os orçamentos públicos ou particulares, sem corresponder a uma contra-prestação direta de bens ou serviços à União", ditas despesas de transferência. (As expressões entre aspas constituem a definição oficial, contida na Circular do Diretor-Geral do D.A.S.P. às repartições transmitindo instruções e material para a elaboração da Proposta Orçamentária).

As Despesas de Capital, ainda de acordo com o mesmo documento, compreendem as dotações que:

- "a) determinam aumento efetivo dos patrimônios público e privado do Estado, pelo acréscimo de bens de capital (Obras Públicas, Equipamentos e Instalações, Desapropriação e Aquisição de Imóveis, considerados Investimentos típicos);
- b) possibilitam, direta ou indiretamente, maior desenvolvimento econômico do país, quer por meio de grandes realizações de fomento agro-pecuario, de programas específicos de rodovias, ferrovias, etc., quer por intermédio das campanhas nacionais de ensino, saúde etc. (neste grupo estão incluídas as dotações para Desenvolvimento Econômico e Social);
- c) visam a integrar o capital das empresas de economia mista de que participa o Governo da União ou de outras quaisquer, inclusive internacionais (o título Participações Financeiras torna-se sobretudo elucidativo);
- d) finalmente, objetivam a Amortização da Dívida da União".

Como se vê, o desdobramento analítico da Despesa obtem-se mediante a conjugação do critério estrutural (Poderes-Ministérios - Repartições) com o critério instrumental (objetos imediatos da despesa), através de graus intermediários sob o critério econômico.

A terminologia é tranquila até o desdobramento do 3º grau (subconsignação); a partir daí a utilização das palavras "alínea", "item" e "inciso" é, até certo ponto, arbitrária.

Neste momento, processam-se estudos tendentes a reduzir o número de subconsignações, de modo a, pelo menos, em relação a certas dotações, tornar o orçamento menos minucioso do que é atualmente e, portanto, mais flexível.

O conhecimento genérico dos grandes números do orçamento, pode ser obtido pelas sínteses oferecidas

a) em relação ao orçamento em conjunto

- I - na própria lei que o aprova, um relacionamento dos "Anexos", mostrando as somas das respectivas dotações; e
- II - em um "Sumário Geral", a discriminação (até o 2º grau) da despesa por objeto;

b) em relação a cada Anexo

- I - uma "Demonstração da Despesa por Verbas e Consignações" (discriminação por objeto até o 2º grau); e
- II - uma "Demonstração da Despesa por Unidades", distinguindo o que cada orgão vai dispôr para Despesas Ordinárias e para Despesas de Capital.

Para os programas de desenvolvimento regional, adotou-se uma classificação funcional, de que é exemplo a utilizada em relação à "Valorização Econômica da Amazônia".

O atual esquema de classificação da despesa no orçamento geral foi adotado em 1956, sofrendo até hoje apenas ligeiras alterações. Apesar da profunda modificação que representou relativamente ao esquema anterior, reflete uma preocupação conservadora, quer em virtude do esforço de ajustamento à legislação preexistente (não modificada), quer porque se desejou, tanto quanto possível, preservar a terminologia anterior, vinculada a hábitos e reflexos dos administradores.

O esquema prevalecente a partir do orçamento de 1956

veio ensejar melhor conhecimento dos custos departamentais e mais fácil manipulação de dados para fins de análise econômica.

Naquela oportunidade, a equipe do D.A.S.P. estudou a possibilidade da adoção, mediante alteração da moldura normativa, de técnicas mais avançadas de orçamentação. Criou-se um método de apuração de custos unitários, o qual foi testado "em laboratório".

Conquanto teoricamente legítimo tal método, reconheceu-se que sua aplicação seria temerária sem a alteração dos pressupostos institucionais e sociais em que teria de atuar.

Dentro deste raciocínio, entende-se como desejável evoluir para sistemática mais racional e moderna na classificação da despesa, dentro de um esquema que seja implantável. Trata-se de elaborar uma classificação para o Brasil e não para a Ilha da Utopia.

A Comissão de Estudos e Projetos Administrativos que, sob a presidência do Dr. Luiz Simões Lopes, elaborou vários projetos visando a "Reforma Administrativa", situou-se nesse ângulo de prudência ao preparar o seu projeto de "Normas para elaboração, execução e controle orçamentários". Segundo estas Normas, a Despesa dividir-se-ia por Unidades Administrativas, segundo um esquema ternário, desta forma:

- I - Despesas de Custeio
- II - Despesas de Capital
  - 1 - Investimentos Diretos
  - 2 - Investimentos Financeiros
- III - Despesas de Transferência
  - 1 - Transferências para Custeio
  - 2 - Transferências para Investimento

Quando o DASP estudou a reformulação da Proposta Orçamentária em 1956, uma das alternativas examinadas foi a de introduzir, no documento orçamentário, tabulações à base do critério funcional. Recuou-se em face das dificuldades práticas verificadas.

De qualquer modo, várias Propostas a seguir apresentaram uma demonstração do custo das funções do Estado, mediante

arranjo aproximativo, a partir de uma abordagem estatística (e não contábil).

2 - Orçamentos das autarquias federais.

Constituem atributos das "entidades autárquicas" (ou simplesmente "autarquias"):

- a) personalidade jurídica de direito público,
- b) patrimônio próprio (formalmente distinto do patrimônio da União),
- c) autonomia financeira (orçamento próprio, tesouraria própria, contabilidade própria);
- d) autonomia administrativa;
- e) exercício de um "munus" público.

Há dispositivos legais estabelecendo certo controle quanto aos orçamentos e balanços das autarquias (Decreto-leis nº 5.570, de 10/6/1943, e nº 6.620, de 22/6/1944), mas o mínimo de disciplina aí previsto só parcialmente é observado.

A maior parte das autarquias aceita e pratica o padrão de apresentação de orçamentos e balanços proposto há alguns anos pelo DASP. Um novo padrão, mais racional, foi estudado (e testado com êxito em relação a várias entidades), mas não logrou ainda aprovação formal.

Em princípio, todas as autarquias deveriam enviar, para fins de informação, seus orçamentos para o DASP e seus balanços para a Contadoria Geral da República. Uma o fazem, outras não.

O único sistema onde se implantou uma disciplina foi o da previdência social. Os poderosos Institutos de Aposentadoria e Pensões, que manipulam vultuosíssimos recursos, têm seus orçamentos (uniformizados segundo um padrão) aprovados pelo Departamento Nacional de Previdência Social, órgão do Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

3 - Orçamentos dos Estados e Municípios.

Excelentes frutos tem produzido o esforço, liderado pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, em prol da padronização das normas de administração financeira no Brasil.

Em 1939, reuniu-se a I Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, que conseguiu fundir em um modelo único os orçamentos e balanços dos Estados e Municípios, ensejando, em proveito de todos, a possibilidade de uma linguagem comum, tornada obrigatória pelo Decreto-lei nº 1804, de ... 24/11/1939.

As conclusões daquele conclave foram revistas e aperfeiçoadas pela II Conferência, reunida no ano seguinte. Desta revisão resultou o Decreto-lei nº 2.416, de 17/7/1940, a cujas normas até hoje obedece a maior parte dos Estados e Municípios.

Mesmo aceitando, como parece ser a interpretação correta, haja cessado, com o advento da Constituição de 1946, a obrigatoriedade do padrão estabelecido pelo referido Decreto-lei ..... nº 2416, não há como deixar de reconhecer que êsse padrão, talvez pela sedimentação do hábito, continua a suscitar a quase unanimidade de aceitação por parte dos Estados e Municípios.

Em 1950, reuniu-se a III Conferência, a fim não só de rever os resultados da experiência de dez anos, como também encontrar formas aptas a servir também aos orçamentos e balanços da União, tanto quanto aos orçamentos e balanços dos Estados e Municípios. As conclusões desta Conferência foram integradas em um projeto de lei apresentado à Câmara dos Deputados. Êste projeto encontra-se hoje no Senado Federal.

O Conselho Técnico de Economia e Finanças preparou um substitutivo ao mesmo, visando atualizá-lo. Êste substitutivo está sendo agora reestudado.

A classificação da receita adotada pelos Estados e Municípios, de acôrdo com o Decreto-lei nº 2.416 é, quanto às contas-mestras, sensivelmente igual à que prevalece no Orçamento Geral da União.

O projeto substitutivo do Conselho Técnico de Economia e Finanças propõe este esquema básico:

Receitas Correntes

Renda Tributária  
Renda Patrimonial  
Renda Industrial  
Transferências Correntes  
Rendas Diversas

Receitas de Capital

"Superavit" do Orçamento Corrente  
Operações de Crédito  
Alienação de bens patrimoniais  
Transferências de Capital

De acordo com as normas do Decreto-lei nº 2.416, a classificação da despesa é o resultado da conjugação de três critérios: departamental, funcional e instrumental.

O desdobramento analítico das dotações é obtido por:

- a - Dois critérios primários (Tabulações distintas por "Unidades Administrativas" e "Serviços")  
Obs. - Na terminologia adotada, infeliz neste passo, as funções ou classes de atividades do Estado são denominadas de "serviços".
- b - Critério secundário (Em cada Unidade ou classe de atividades, tabulações por "elementos").  
Obs. - "Elementos" são os objetos da despesa - a sua enumeração permite conhecer a composição do custo quanto aos meios utilizados (pessoal, material, etc.).
- c - Em colunas distintas, separação das quantias - que se referem a "despesas efetivas" das que se referem a "mutação patrimoniais".

Observe-se que o desdobramento das dotações, por esse método, é duplo: quadros Unidades administrativas - elementos de custo e quadros Funções - elementos de custo.

A síntese é obtida através de três demonstrações:

- a - por elementos em cada unidade (até o 2º grau),
- b - por elementos em cada classe de atividades (até o 2º grau),
- c - por classes de atividades em cada unidade (até o 2º grau).

É esta a enumeração de funções ou classes de atividades adotada pelo Decreto-lei nº 2.416 (rotuladas por êle, impròpriamente, de "serviços"):

- 0 - Administração Geral
- 1 - Exação e Fiscalização Financeira
- 2 - Serviços de Segurança Pública e Assistência Social
- 3 - Serviços de Educação pública
- 4 - Serviços de Saúde pública
- 5 - Fomento
- 6 - Serviços Industriais
- 7 - Serviços da Dívida Pública
- 8 - Serviços de utilidade pública
- 9 - Encargos diversos.

A classificação por objeto adotada pelo Decreto-lei nº 2.416 evidencia a composição do custo de cada unidade administrativa ou função, discriminando-a pelos seguintes "elementos":

- 0 - Pessoal Fixo
- 1 - Pessoal Variável
- 2 - Material permanente
- 3 - Material de consumo
- 4 - Despesas Diversas

O projeto do Conselho Técnico de Economia e Finanças propõe a seguinte discriminação geral da despesa:

Despesas Correntes

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

Despesas de Capital

Investimentos

Transferências de Capital

Inversões Financeiras

4 - Planejamento plurienal e orçamento anual  
(A experiência brasileira).

#### 4.1 - PLANEJAMENTO GERAL

O Governo Federal brasileiro tem ensaiado, em diversas oportunidades, métodos de planejamento geral (isto é: não específico).

Como esquemas quinquenais de investimentos públicos, tanto o "Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional" (Decreto-lei nº 1.058, de 19/1/1939), como o "Plano de Obras e Equipamentos" (Decreto-lei nº 6.144, de 29/12/1943), constituiram esforços de consolidação e integração, com certa perspectiva, dos programas parciais de cada Ministério e dos órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. Do ponto-de-vista formal, tais esquemas suscitavam, anualmente, a aprovação de um orçamento especial, com receitas próprias, paralelo ao orçamento geral.

No Relatório em que expôs as razões e características do último esquema mencionado, o Presidente da extinta Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda fez a crítica do primeiro: "Em princípio, o Plano foi instituído, como seu nome indica, para atender não só as obras públicas como também aos empreendimentos que visassem ao aparelhamento da defesa nacional, inclusive instalação e exploração da indústrias básicas. Todavia esse objetivo inicial não foi plenamente atingido. A criação de indústrias básicas nem sempre foi atendida pelo Plano. As obras públicas, por não obedecerem a programa prévio, obtiveram, através do Plano Especial, créditos para sua execução que praticamente importavam em reforçar dotações para o mesmo fim constantes do orçamento ordinário. Quanto ao aparelhamento da defesa nacional, pode-se depreender que, em grande parte, a intenção visada foi satisfeita, por que o total dos créditos anualmente atribuídos para esse fim correspondeu, aproximadamente, a 64% dos recursos do Plano."

O plano de 1943, que deveria estender-se até 1948, foi extinto pelo Decreto-lei nº 9.783, de 6.9.1946, que determinou a unificação dos dois orçamentos paralelos - o geral e o de obras e

equipamentos.

A experiência com êsses dois esquemas foi valiosa. Representou o ensaio de um método orçamentário razoavelmente eficaz. Eles colocaram o problema da necessidade da existência de uma política de investimentos públicos, ao invés de improvisação desordenada.

Os erros de formulação dêsses esquemas, explicáveis pela falta de amadurecimento de uma técnica de planejamento, tais erros não serviram de lição suficiente; vários dêles repetiram-se no Plano SALTE, aprovado pela Lei nº 1.102, de 18-5-1950.

Tentativa mais arrojada, o Plano SALTE logrou sucessos parciais. Envolveu a programação quinquenal das despesas federais com empreendimentos relativos à saúde, alimentação, transportes e energia. Como técnica de planejamento, deixou muito a desejar; mas, permitiu demonstrar praticamente a tranquila compatibilidade do planejamento governamental em larga escala com a democracia representativa.

O relatório da Divisão de Edifícios Públicos do DASP, em 1944, comentando a execução do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, assinalava a prática de um procedimento pouco saudável: a existência de dois orçamentos de obras paralelos - o do Plano e o do orçamento geral. Disto resultou que, às vezes, as obras se iniciavam com as dotações do Plano ficando o seu prosseguimento a cargo dos créditos do orçamento geral.

Êste defeito reproduziu-se no período de vigência do Plano SALTE: o mesmo objetivo poderia ser provido, simultânea ou sucessivamente, pelas dotações do Plano e por dotações a êle estranhas. Na verdade, opinião do signatário, o Plano SALTE não chegou a merecer o nome de plano - foi tão só uma listagem, às vezes bem inspirada, de dotações para obras públicas, sob um regime contábil de exceção.

Entre 1951 e 1953, o Brasil engajou-se, mais uma vez, em um esforço de planejamento geral. Confiado a um órgão misto de cooperação internacional, do que participavam representantes brasileiros e americanos, êsse foi, talvez, até hoje, o mais sério trabalho de planejamento empreendido no Brasil.

Êsse órgão, ligado à política do Ponto IV, produziu projetos isolados dizendo respeito, principalmente, à energia e ao reaparelhamento e modernização de ferrovias e portos.

A seguir, o Governo Federal passou, ainda que parcialmente, a desenvolver um método razoável de programação de investimentos (cobertos com recursos extraordinários).

O instrumento básico de implementação dessa política veio a ser o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, criado pela Lei nº 1.628, de 20/6/1952, como entidade autárquica, sob a jurisdição do Ministério da Fazenda.

Nos termos do seu "Regimento Interno", o Banco tem por finalidade:

- a) financiar a realização de obras, projetos ou programas que visem à instalação, reaparelhamento ou ampliação de:
  - I - sistemas de transportes e portos;
  - II - sistemas de energia elétrica;
  - III - indústrias básicas e de agricultura;
  - IV - armazéns, silos, matadouros e frigoríficos;
  - V - outros setores definidos em lei;
- b) atuar como agente do Governo Federal, governos estaduais e municipais, entidades autárquicas, sociedades de economias mista e organizações privadas, em operações financeiras relativas ao reaparelhamento e ao fomento da economia nacional;

- c) realizar outras operações que tenham por fim o desenvolvimento da economia nacional.

Em consequência, cabe ao B.N.D.E.:

- a) receber os recursos provenientes do recolhimento, pelo Tesouro Nacional, do empréstimo compulsório.. cobrado sob a forma de adicional ao imposto de renda (criado em 1956);
- b) movimentar créditos obtidos no exterior para financiamento do programa de reaparelhamento e fomento da economia nacional;
- c) promover o atendimento ou efetivação de compromissos, diretos ou indiretos, assumidos pelo Governo na execução do referido programa ou de outros em cujo financiamento participar por força de lei;
- d) receber em garantia ou em pagamento, mediante cessão, procuração ou delegação, o produto da cobrança de tributos que se destinem a cobrir as inversões ou despesas com o reaparelhamento econômico, a cargo da União, dos Estados e Municípios, autarquias ou sociedades de economia mista, ou que tenham por objetivo atender ao serviço de juros, amortizações e resgate de encargos assumidos para o mesmo fim;
- e) satisfazer as obrigações decorrentes do serviço de juros, amortizações e resgate dos encargos assumidos no País ou no Exterior, em virtude da execução do programa de reaparelhamento e fomento;
- f) controlar e fiscalizar a aplicação de recursos;
- g) contratar no Exterior por si ou como agente de governos, entidades autárquicas, sociedades de economia mista e organizações privadas, a abertura de

creditos destinados à execução de programas de reaparelhamento e fomento da economia nacional;

- h) realizar outras operações tendo por fim o desenvolvimento da economia nacional, desde que autorizado por lei.

O Banco tem atuado sempre em articulação com o Conselho de Desenvolvimento, órgão de formulação de políticas gerais. Seu Presidente tem sido escolhido para Secretário-Geral dêsse Conselho.

O Conselho de Desenvolvimento foi criado pelo Decreto nº 38.744, de 1/2/1956, do Presidente da República. Nos t<sup>ê</sup>rmos de seu Regulamento, aprovado pelo Decreto nº 38.906 de 15.3.1956, cabe-lhe:

- "I - estudar as medidas necessárias à coordenação da política econômica do país, particularmente no tocante ao seu desenvolvimento econômico;
- II- elaborar planos e programas, visando a aumentar a eficiência das atividades governamentais e fomentar a iniciativa privada;
- III- analisar relatórios e estatísticas relativas à evolução dos diferentes setores da economia nacional;
- IV - estudar e preparar ante-projetos de lei, decretos ou atos administrativos julgados necessários à consecução dos objetivos mencionados nos incisos I e II;
- V - manter-se informado da implantação das medidas... cuja adoção haja aprovado".

O Conselho é constituído pelo Presidente da República e pelos Ministros de Estados, pelo Chefe do Gabinete Civil e pelo Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República e pelos Presidentes do Banco do Brasil e do Banco de Desenvolvimento Econômico.

No Govern<sup>o</sup> Kubitschek, as formulações do Conselho se consubstanciaram em um "Programa de Metas". O Conselho acompanha a execução d<sup>e</sup>esse programa, preparando periodicamente uma demonstração do estado em que se situam os trabalhos relativos a cada "meta", distinguindo as posições quanto a "meta original" e a "meta revista".

Além do Conselho de Desenvolvimento, com atribuições em grande parte paralelas, existe, ainda, a Comissão de Planejamento, de criação recente.

A Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN) foi criada pelo Decreto nº 51.152, de 5/8/1961, do Presidente da República. Pelo Decreto nº 154, de 17/11/1961, passou a subordinar-se ao Presidente do Conselho de Ministros.

Cabe-lhe:

- a) reunir, coordenar ou realizar os estudos e levantamentos necessários ao planejamento plurianual do desenvolvimento econômico e social do país;
- b) coordenar e harmonizar em planos gerais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgãos públicos ou entidades privadas"

A COPLAN é assim estruturada:

- a) Conselho Deliberativo
- b) Comissão de Coordenação Geral
- c) SEcretaria Técnica
- d) Comissões de Coordenação  
(Regional e Setoriais)
- e) Grupos de Trabalho

O Conselho Deliberativo é presidido pelo Presidente do Conselho de Ministros e integrado pelos Ministros de Estado, competindo-lhe:

- "a) aprovar a orientação geral, as políticas setoriais e os critérios de prioridade a serem observados na elaboração de planos, programas e projetos;
- b) aprovar os planos plurianuais e suas revisões ;
- c) decidir sobre normas e providências que lhe sejam submetidas pela Secretaria Técnica."

A Comissão de Coordenação Geral é constituída pelo Diretor Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito (que a preside), Presidente do Banco do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Diretores Gerais do D.A.S.P., da Fazenda Nacional e do Departamento Nacional do Trabalho e pelo Secretário Geral da COPLAN. Compete-lhe:

- "a) opinar sobre as propostas de planos plurianuais a serem submetidas ao Conselho Deliberativo;
- b) harmonizar a ação e as políticas dos órgãos que integram, a fim de assegurar a execução dos planos aprovados pelo Conselho Deliberativo."

A Comissão de Coordenação Regional será constituída pelos Superintendentes dos órgãos de desenvolvimento regional (Amazônia, Nordeste, São Francisco, Fronteira Sudoeste ) e por um coordenador da Secretaria Técnica da COPLAN.

Compete à Secretaria Técnica:

- "a) estudar e propor ao Conselho Deliberativo as normas que deverão ser observadas pelos órgãos de planejamento na elaboração de planos, programas e projetos;
- b) reunir, coordenar ou realizar os estudos que forem necessários à definição de políticas e critérios de prioridade, e à elaboração de planos gerais;

- c) promover as reuniões das Comissões de Coordenação e dos grupos de trabalho, e prover os serviços de secretaria para o seu funcionamento;
- d) de acordo com os órgãos ou entidades interessadas prover assistência técnica para implantação de órgãos de planejamento ou elaboração de planos, programas e projetos a cargo desses órgãos ou entidades;
- e) reunir, coordenar e harmonizar os planos setoriais no plano plurianual de desenvolvimento;
- f) colaborar com o DASP e com os órgãos ou entidades descentralizadas da União, na elaboração das propostas orçamentárias da União e dos órgãos ou entidades descentralizadas, a fim de assegurar a conformidade dessas propostas com os planos plurianuais aprovados pelo Conselho Deliberativo;
- g) acompanhar a execução dos planos aprovados e propor as modificações ou providências relativas à sua execução;
- h) fazer relatório periódico dos trabalhos da COPLAN e da execução dos planos aprovados;
- i) organizar e coordenar os grupos de trabalho que constituir por determinação do Presidente do Conselho Deliberativo, ou por iniciativa própria."

Como órgão incumbido de tarefas de planejamento, mencione-se, ainda, a Comissão de Condição da Aliança para o Progresso (COCAP), criada pelo Decreto nº 1.040, de 23-5-1962, para atuar em articulação com a COPLAN.

Compete à COCAP:

- a) divulgar no país as normas de operação das diversas agências financiadoras estrangeiras que se disponham a prestar o auxílio interno previsto na Carta de Punta del Este;
- b) orientar e auxiliar os órgãos federais, estaduais e municipais, bem como as entidades privadas, na elaboração de projetos ou programas de investimento para cuja execução se pretende auxílio externo no quadro da Aliança para o Progresso;
- c) manter estreita colaboração com os órgãos encarregados da execução da Aliança para o Progresso em outros países americanos, a fim de obter a maior eficiência do esforço comum previsto na Carta de Punta del Este;
- d) receber e analisar projetos ou programas de investimentos elaborados por órgãos federais, estaduais e municipais, ou por entidades, que pretendam auxílio externo no quadro da "Aliança para o Progresso", e encaminhar aos órgãos financiadores internacionais aqueles que merecem a sua aprovação;
- e) estabelecer a ordem de prioridade dos projetos, para efeitos de obtenção de recursos externos; tendo em vista as normas e decisões da COPLAN - Comissão Nacional de Planejamento;

- f) colaborar com o Ministério das Relações Exteriores e com as entidades responsáveis pelos projetos para os quais seja solicitado auxílio externo nas negociações para efetivação desse auxílio;
- g) manter o controle do andamento dos pedidos de auxílio externo e acompanhar a utilização dos auxílios concedidos.

As mudanças econômicas, sociais, políticas e institucionais que o Brasil tem ultimamente vivido e está vivendo não favorecem uma tranquila elaboração jurídica de formas novas, atualizadas, para enquadramento de sua realidade administrativa. O momento é de busca, ensaio, experiência.

Quanto ao planejamento governamental em larga escala, a que Punta del Este deu uma tonalidade nova, parece impor-se a necessidade de um órgão, situado no mais alto nível de decisão executiva, que cuide da formulação e acompanhamento dos planos gerais plurienais, da coordenação dos planos setoriais e regionais e da orçamentação anual. Nesse órgão deveriam fundir-se as atividades hoje a cargo da Divisão de Orçamento e Organização do DASP, do Conselho de Desenvolvimento, da Comissão Nacional de Planejamento e, em parte, do Conselho Técnico de Economia e Finanças (do Ministério da Fazenda).

#### 4.2. - Planejamento setorial e regional

O planejamento setorial institucionalizado não é corrente no Brasil. Idéias ou esquemas, às vészes com o nome de "planos", não faltam: o que costuma faltar é uma generalizada mentalidade de planejamento, servida pelas adequadas ferramentas de pesquisa, formulação, coordenação e contróle. Observa-se, todavia, uma reação promissora.

Recentemente, foram criadas a Comissão de Planejamento Agropecuário - COPLAG (Decreto nº 1.208, de 20/6/1962) e a Comissão de Planejamento da Educação - COPLED (Decreto nº 1.230, de 22/6/1962), aquela no Ministério da Agricultura e esta no Ministério da Educação e Cultura, ambas articuladas com a Comissão Nacional de Planejamento. É muito cedo para falar sôbre seu desempenho. Em princípio, justifica-se sua criação. De sua existência pode surgir um método novo de orçamentação mais agressiva e mais eficaz.

Quanto aos órgãos mais antigos, em certos casos, há ativo planejamento setorial de 2º grau, mas fraco ou nenhum planejamento setorial do 1º grau. Por exemplo: há órgãos para o planejamento de 2º grau quanto a Petróleo, e Carvão mas não há no setor mais amplo Energia; do mesmo modo, Estradas de Rodagem em relação a Transportes.

Esta inexistência ou insuficiência do planejamento setorial amplo, como é fácil de avaliar, enseja descoordenação, tensões e desperdício.

O planejamento regional é representado pelos seguintes órgãos federais:

- a) Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA),

## Fronteira Sudoeste.

Dêstes o que por certo representa mais amadurecida formulação, do ponto de vista de suas características institucionais, é a SUDENE, cujas finalidades foram assim estabelecidas pela Lei nº 3.692, de 15/12/1959, que a criou:

"a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste;

b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento;

c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor;

d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste."

Prevê a lei a elaboração de um plano diretor plurienal. "Os programas anuais de trabalho das entidades e órgãos federais, que se destinem ao desenvolvimento específico da região, serão elaborados com a colaboração e aprovação da SUDENE, dentro das diretrizes do plano diretor." (Art. 8º, § 1º)

Além do plano diretor, haverá um plano de emergência, periodicamente revisto, sempre disponível para atender ao combate aos efeitos da seca, inclusive socorro às populações atingidas. O plano de emergência deve poder "ser aplicado imediatamente, sempre que for necessário" (Art. 11).

Para o satisfatório atendimento de suas finalidades incumbe à SUDENE:

"a) examinar e encaminhar com o seu parecer ao Presidente da República, proposições que se relacionem com os problemas do desenvolvimento do Nordeste ou que estabeleçam recursos específicos para aplicação nessa região;

b) controlar, sem prejuízo das atribuições deferidas a outros órgãos, os saldos das dotações orçamentárias, créditos especiais, financiamentos e contas bancárias especiais dos gestores de projetos constantes do plano diretor, através dos elementos oferecidos pelos órgãos executivos;

c) fiscalizar o emprêgo dos recursos financeiros destinados especificamente ao desenvolvimento do Nordeste, inclusive mediante o confronto de obras e serviços realizados com os documentos comprobatórios das respectivas despesas;

d) sugerir, relativamente à região e em articulação com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), para as providências legislativas que se fizerem necessárias, a criação, adaptação, transformação ou extinção de órgãos, tendo em vista a capacidade ou eficiência dos mesmos, sua adequação às respectivas finalidades e, especialmente, a parte que lhes compete no plano diretor;

....."

Vários Estados estão agora montando seus Conselhos de Desenvolvimento, ou órgãos desse tipo, para planejamento plurienal de investimentos. O Estado que dispõe do melhor mecanismo de programação é o de São Paulo, onde os projetos governamentais se desdobram dentro das linhas de um "Plano de Ação", de sólida e saudável concepção.

