

# O Orçamento Único só trará benefícios

José Alves de Sena (\*)

**A** partir da célula mínima da sociedade, que é a família, não se pode pensar em economia sem que se depare com o binômio renda-gastos.

2. Qualquer empreendimento, por menor que seja, estará fadado ao insucesso se o seu inspirador não tiver um paradigma a seguir com relação às fontes de recursos de que terá de se socorrer, bem como de uma criteriosa aplicação desses mesmos recursos.

3. As empresas privadas, por seu turno, elaboram suas previsões e estimativas de despesas e receitas adotando critérios científicos de administração financeira tendo por escopo o lucro. Os entes e as entidades públicas, por outro lado, se socorrem de métodos não menos científicos, que os das empresas privadas, só que, ao contrário dessas, visam ao equilíbrio da despesa com a receita.

4. Ai residiria a principal distinção entre o orçamento privado e o orçamento público.

5. O Estado, em sentido lato, no exercício da sua soberania, por vezes, resolve explorar a atividade econômica. Para tanto, assume forma diversa da personalidade jurídica que lhe é inerente, sujeitando-se, assim, à maioria das regras de direito privado que regem a forma de sociedade assumida.

6. Ai outra premissa fatalmente entendida pois sujeitando-se a sociedade à maioria das regras de direito privado não quer dizer submeter-se a todas essas regras.



7. As formas mais comumente encontradas de sociedades constituídas pelo Estado são:

– as empresas públicas, revestidas, ou não, da forma de sociedade anônima;

– as sociedades de economia mista, quase sempre constituídas sob a forma de sociedades anônimas, e, ainda, as fundações. Há, ainda, uma forma descentralizada do poder público que é a autarquia que, como o Estado, possui personalidade jurídica de direito público.

8. Daí, poder-se dividir esse universo de entes e entidades em dois grandes grupos: entidades produtivas e entes governamentais.

9. Delas, portanto, ter-se-á que abstrair a autarquia, que, possuindo a mesma personalidade do Estado, a exploração de sua atividade, por definição, não visa ao lucro se não ao equilíbrio orçamentário.

10. O mesmo poder-se-á dizer das fundações instituídas ou mantidas pelo poder público.

11. Em suma, sobram as empresas públicas e as sociedades de economia mista, todas produtivas.

12. Ora, essas empresas e sociedades, de início, teriam que visar ao lucro e se sujeitar à maioria das regras que regem as relações entre os particulares.

13. Ocorre que a maioria quase absoluta das empresas públicas e grande maioria das sociedades se regem por aquelas regras privadas e não dão lucro, porque este se dilui com pagamentos de altos salários, gratificações, abonos, etc., aos administradores e empregados, valores esses subsidiados pelo próprio Estado.

14. São, precisamente, esses gastos que precisam ser sentidos, controlados e devidamente mensurados em um só orçamento.

15. Em resumo e teoricamente, teríamos que as autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público são entes “governamentais”, enquanto as empresas públicas e sociedades de economia mista são “entidades produtivas”.

16. As primeiras têm orçamento nos moldes do orçamento público, ao passo que as segundas possuem o que se denomina orçamento empresarial.

(\*) Contador, dos quadros da Ciset, da SEDAP, e que teve a colaboração de Elza Helena Moraes e Castro e Zelis Pereira da Conceição, respectivamente Contadora e Técnico em Contabilidade da Ciset/SEDAP.

## IDÉIAS

17. A legislação obriga a que os resultados apurados em balanço, das autarquias, se incorporem aos resultados da gestão da administração direta. Em números globais, os orçamentos das autarquias e fundações integram o orçamento do Estado, excluídas das receitas as transferências efetuadas à conta do orçamento deste. Logo, o tratamento que se dispensa na elaboração da proposta orçamentária do Estado é o mesmo adotado para aqueles entes e entidades, inclusive com aprovação através da Lei denominada de Meios, de Orçamento ou Orçamentária.

18. O que ocorre, todavia, na prática, é que o administrador, ao definir a forma de constituição jurídica dessas entidades, por vezes opta erroneamente por uma – por razões de ordem política – ao invés de optar por outra. Daí existirem empresas públicas que poderiam ser fundações ou autarquias e vice-versa. E, até mesmo, departamentos da administração direta.

19. Essa definição da constituição da personalidade é muito importante, pois irá determinar suas relações com o Estado, e, sobretudo, dizer se é passível, ou não, de receber subvenções à conta do Orçamento do Estado.

20. Confunde-se descentralização administrativa com descentralização de salários. O que se vê, hoje, é o funcionário público fugir da administração direta, para ir aportar nas empresas, sociedades, fundações e até mesmo autarquias, onde a remuneração é quase sempre compensadora e, por incível, paga pelo próprio Estado, através de subsídios e subvenções que assumem as mais diversas formas de denominação, tais como, subvenção econômica, subvenção financeira, adiantamentos para futuros aumentos de capital, programações especiais, PAPs, e outros.

21. Sem dúvida que o problema merece reflexão.

E reflexão nada mais é do que se pensar para se encontrarem soluções. O desnível, o nó górdio está dado. Como desfazê-lo?

22. É claro que não se desconhecem os efeitos de ordem social, moral, político e, mormente, legal que o problema enseja. Todavia o que não pode é o administrador permanecer inerte à espera de que a solução “caia do céu por descuido”.

23. As distorções nos orçamentos públicos – é fato notório – são motivadas pela má execução dos orçamentos empresariais. Vinte e cinco a trinta e cinco por cento do orçamento público se destinam aos entes e entidades de sua administração indireta, incluindo fundações, e são transferidos sob os mais variados matizes, conforme já assinalado.

24. As saídas desses recursos obedecem a rígido controle de execução, enquanto as entradas no destino jamais foram objeto de estudo. É claro que “entradas” aqui deve ser entendido não só como o aporte do recurso no destino, como também a verificação de sua correta aplicação.

*As distorções nos  
orçamentos públicos  
– é fato notório –  
são causadas pela não  
execução dos orçamentos  
das empresas. 25 a 30%  
do orçamento do governo  
se destinam a entes  
e entidades, como  
fundações, de gestão  
indireta.*

25. A simples verificação de que a uma despesa do Tesouro do Estado deveria corresponder uma receita da entidade ou um crédito do Tesouro no destino, é pouco.

26. As fundações, as autarquias têm orçamento nos moldes do Estado, de fácil constatação e fiscalização. *Quid* das empresas e sociedades?

27. Alega-se, infantilmente, que sujeitas, como estão, a legislação específica, essas empresas e sociedades não se podem adstrir ao controle estabelecido nos padrões atualmente vigentes. Pura e vã filosofia! O recurso – pelo menos em sua maioria – tem uma só origem: o Tesouro do Estado. Como, então, escaparem-lhe ao controle?

28. Mesmo que revestidas da forma de sociedades anônimas – sociedades tipicamente de capital – na sua origem, são públicas. Acaso as normas da S/A não são de ordem pública apesar de se tratar de lei de direito privado?

29. Nem mesmo os dispositivos constitucionais que dispõem que “na exploração pelo Estado da atividade econômica, as empresas e as sociedades de economia mista, reger-se-ão pelas normas aplicadas às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações” ou ainda, que “a empresa pública que explorar a atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas” vêm em socorro à tese da natureza privada dessas sociedades e empresas.

30. O que não se pode entender é que essas empresas, apesar de produtivas e lucrativas, ainda percebiam ajudas à conta do orçamento do Estado.

31. Sem confundir patrimônios, o ideal seria que os orçamentos das estatais tivessem o mesmo rito de elaboração, mensagem, aprovação e execução que se adota para o Estado.

32. Recente Lei federal determinou que o saldo financeiro apurado em 31/12 de cada ano, nas autarquias profissionais, seja recolhido ao Ministério do Trabalho que o aplicará segundo critérios definidos na legislação. É uma intervenção, mas que não deixa de ser saudável em termos financeiros. É um passo adiante. . .

33. O padronizar orçamento empresarial não constitui absurdo ainda mais porque o padrão de balanços, demonstrações financeiras, origens e aplicações de recursos, resultados do exercício, evolução do patrimônio líquido está em Portaria do Banco Central do Brasil nem por isso deixa de ser obedecido.

34. Talvez seja a falta de prática do setor público de fiscalizar essas empresas – conquista recente – que enseja uma imperdoável omissão, qual a de exercer o controle dos orçamentos das empresas.

35. O que hoje se vê é uma crescente preocupação com os investimentos efetuados, quando, na verdade, todo investimento, por definição, é produtivo, enquanto o custeio dos serviços nem sempre o é.

## IDÉIAS

36. Por que, então, não se colocar num só instrumento, mesmo que com linguagens distintas, as previsões e estimativas de dispêndios e receitas?

37. Tecnicamente, não haveria qualquer problema.

E creio que, legalmente. Os princípios de administração própria, autonomia financeira e personalidade jurídica distinta não seriam desrespeitados, visto que, como se viu, somente um lado da medalha é acionado atualmente, ou seja, o da despesa na saída do recurso. É, com essa composição, poder-se-ia ter uma idéia da administração global, não só com relação às fontes ou origens do recurso, como também, com respeito à aplicação ou destinos.

38. As contas dos administradores seriam previstas em um só instrumento, diferentemente do que hoje ocorre, em que há uma prestação global da administração direta (Contas do Presidente da República) e diversas prestações singulares de cada um dos administradores e responsáveis nas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

39. O ORÇAMENTO UNIFICADO só traria benefícios, assim ao poder central como aos órgãos, entes e entidades descentralizados.

40. A administração como um todo para ser hoje analisada é quase que tarefa humanamente impraticável, dados os percalços de ordem legal, facilmente transponíveis se instrumentos outros, não menos legais, fossem criados.

41. Claro está que para tornar factível a idéia só se necessita de querer bem administrar, posto que todo instrumento se acha à disposição da administração, seja através de leis, de balanços e demonstrativos seja através de outros instrumentos e documentos contábeis.

42. Em resumo o que se deseja é que os dispositivos constitucionais sejam cumpridos para o fim de se submeter ao legislativo a que seria atribuída a competência para apresentar emendas, um orçamento unificado em que estariam todas as despesas e receitas da administração direta e indireta, compreendidas nestas as fundações mantidas ou instituídas pelo poder público.

43. Poder-se-ia argumentar que a Constituição Vigente já prevê o orçamento unificado. Todavia seus dispositivos não vêm sendo obedecidos.

44. De fato, a Constituição Federal dispõe incisivamente:



*O que se deseja é que os dispositivos constitucionais sejam cumpridos, para o fim de se submeter ao Legislativo um orçamento unificado, em que estariam todas as despesas e as receitas das duas administrações, até mesmo as fundações.*

*“Art. 62 – O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas as entidades que não recebem subvenções ou transferências à Conta do Orçamento.*

*§ 1º A inclusão, no orçamento anual, da despesa e receita dos órgãos da administração indireta será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão legal dos seus recursos.*

45. Como se vê, por força do artigo e parágrafo transcritos, o orçamento anual deveria conter todas as despesas e receitas relativas aos poderes do Estado, órgãos e fundos, assim da

administração direta como da indireta. Contudo, ainda dentro da norma constitucional, ficam excluídas na administração indireta as entidades que não recebem subvenções ou transferências à conta do Orçamento. E mais, ditas receitas e despesas têm sua inclusão no orçamento por dotações globais!!

46. Ora, o que se vê é que, excluídas as entidades da administração indireta que não recebem subvenções nem transferências à conta do Orçamento da União, do Orçamento anual, restariam os orçamentos daquelas a que denominamos “Entes Governamentais” e que não são a maioria. Entretanto, nem em forma detalhada, nem em dotações globais, ditos Entes integram a Lei de Meios, fugindo assim ao controle (!) do Poder Legislativo.

47. A prevalecer a redação do artigo 62 de seu parágrafo 1º da Constituição Federal, permitimos dissentir da aludida redação para apresentar uma Emenda subtrativa, para o fim de excluir a parte final do artigo 62 e o parágrafo 1º, renumerando-se os demais parágrafos.

48. Assim teríamos a seguinte redação para o artigo 62.

*“Art. 62 – O Orçamento Anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, compreendendo-se nesta as fundações mantidas ou instituídas pelo Poder Público.”*