

### *O Orçamento e sua Estrutura Atual*

JURANDYR COELHO

QUALQUER reforma, para ser válida, há que respeitar as condições que estruturam todo o arcabouço de uma sociedade, dentro de determinado momento histórico. Sòmente isso lhe pode dar condições de validade e não só de validade, como de legitimidade e pressuposto essencial, para a sua própria sobrevivência. Importa, portanto, em afirmar que reforma alguma há que ser imposta, mas que ela se impõe, como consequência da própria insuficiência de meios que se tem para solucionar os problemas ou ela se impõe, como decorrência da inconformidade de meios e fins, atendendo-se, nesse particular, para as próprias condições histórico-políticas vigentes que ditam tais normas, assegurando-lhe, dessa forma, um sentido de autonomia, sem as quais não terá êxito algum, por melhor que seja, por mais amplos que sejam os seus objetivos.

2. Nesse sentido, há que se entender, portanto, que reformas, a não ser que representem o esfacelamento das instituições políticas de um país, não surgem como efeito instantâneo de um golpe de mágica e sem ser, por êste fato, uma quebra repentina do *status quo*, exterioriza tão-sòmente a reformulação de meios para alcançar finalidades preexistentes ou então vêm ao encontro de diretivas novas, para cujo atendimento se faz necessário que novas técnicas e novos processos sejam adotados. De um lado e de outro, em tudo a adequação histórica às condições vigentes no país, como a caracterizar êsse trabalho incessante de adaptação do mecanismo administrativo, que vem a permitir caracterizações peculiares de estrutura que marcam e, por isso mesmo, definem as administrações.

3. Reformulando, particularizando, institucionalizando, a revisão dos quadros administrativos do país haveria que se fazer sentir no orçamento público porque, êste, tem nesse trabalho de adaptação, nesse dinamismo que o caracteriza, o seu processo lógico de evolução. Na verdade, já se teve ocasião de acentuar que o orçamento de uma nação, em se identificando como índice

representativo do sistema e do ambiente de governo, se adapta às diretrizes traçadas pela história e dá guarida, também, ao resultado das experiências de outros povos. Esta flexibilidade, inerente ao orçamento, explica porque êle se ajusta e se integra dentro das idéias que vigem em determinada época, mesmo que muita vez isso venha a representar na prática um total divórcio entre o progresso da técnica orçamentária e o marasmo do mecanismo administrativo, que não teve o impulso suficiente para acompanhar o progresso da técnica orçamentária, de onde a incapacidade que leva à imitação e ao provincianismo, redundando em trabalhos de improvisação de onde experiências negativas, tão-sômente.

4. Como ato político, como programação de trabalho, como instrumento de governo, como condicionante das realizações governamentais, o orçamento tem-se adaptado, nos seus princípios teóricos, às mutações que se processam na organização administrativa e, não raro, tem sido a determinante da reformulação dos seus quadros institucionais. Na realidade, a transformação do orçamento, como ato puramente financeiro ou mera demonstração contábil, que constituíam há tempos seus característicos, para a sua concepção moderna, em que o planejamento passa a representar fonte de vitalidade para o governo e a administração, já estava como que a indicar a imperiosa necessidade de serem reformulados, nesse particular, os quadros vigentes, em que repontavam a insuficiência do seu mecanismo e a ausência de atualização, como causas marcantes de sua ineficiência.

5. Não seria lícito admitir-se que, emergente o alargamento das atribuições governamentais, decorrentes do próprio desenvolvimento do país, fôsse êste estagnar-se em processos obsoletos de administração. Havia, sim, a necessidade indeclinável de reformular-se tudo o que estava sendo feito, de forma tal, que pudesse exteriorar-se em conformidade com aquilo que as condições históricas do momento impunham, ao invés do arremêdo e da mistificação com que, às vêzes, se procura, por todos os modos, disfarçar as falhas de uma administração fraca, incapaz, insuficiente, inadequada.

6. À vista disso, não estava longe o dia em que se procuraria amoldar o plano das contas públicas, cuja concepção moderna já conseguira, há mais de duas décadas; foros de aceitação, nos antecedentes de implantação da extinta Divisão de Orçamento do Departamento Administrativo do Serviço Público, mas, onde o abandono das pesquisas e o irresistível apêgo às formas tradicionais constituíram obstáculos e não permitiram, no seu devido tempo, um grau de desenvolvimento maior, que culminaria irresistivelmente nos pressupostos com que atualmente se procura alicerçar a atual estrutura orçamentária do país, — que se

constitui, em continuação e implantação, de trabalhos originários daquela época, acrescido — é evidente — das contribuições inerentes ao próprio desenvolvimento da matéria.

7. Não há muito, nesse particular, quando estruturadas as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, já se afirmara que as mutações que, naquele caso, haveriam de se processar, na sua totalidade, a elas deveriam submeter-se os órgãos integrantes da administração orçamentária, sem o que não haveria condições de sobrevivência para aqueles que, em se negando a partilhar da evolução, da dinâmica do orçamento se pretendessem situar fora desses quadros, de vez que para alcançar aquelas finalidades novas fórmulas, novos métodos, novas instrumentações emergiriam e exigiriam a adequação dos organismos administrativos, a fim de que, dentro desse novo esquema, realizassem as funções que fossem chamados a desempenhar.

8. E, como se observou, posteriormente, a reforma administrativa introduziu novos métodos, reformulou processos, e procurou dar ao orçamento uma nova moldagem que não traduz somente o sentido de uma reforma, mas vai, muito além, ligando-o ao próprio desenvolvimento do país, como instrumento da política econômica do governo.

9. Na atualidade, o orçamento, além de exprimir toda uma filosofia de renovação administrativa, vai longe e procura amoldar-se às conquistas mais recentes oriundas de países suficientemente desenvolvidos. Destacou-se, efetivamente, os aspectos ligados aos programas de trabalho, mas enfatizou-se, também, no sentido de dar ao plano das contas o característico de instrumento de política econômica e de controle de economia pelo governo, destacando dessa forma a ligação estreita entre o planejamento econômico e o programa de ação governamental, eis que aquele, exigindo a intervenção do Estado, pressupõe, com isso, uma programação adequada. Daí, portanto, a ação governamental obedecer a um planejamento que vise à promoção do desenvolvimento econômico e social do país e à segurança nacional, norteando-se, segundo planos e programas, compreendendo: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento — programa anual; d) programação primária de desembolso.

10. A introdução desse novo elemento no esquema orçamentário haveria de trazer, como trouxe, sensíveis inovações na estrutura, na classificação das contas públicas e no processo do orçamento, sobressaindo desde logo a preponderância da função executiva, a restrição da ação legislativa, a sistematização da

tramitação orçamentária, em termos rígidos, e, ainda, na execução e controle, a institucionalização de funções outras, as quais com capacidade de absorção de atribuições antes desenvolvidas por outros órgãos, permitiu a aglutinação das mesmas, a par da transformação de funções tradicionais desenvolvidas por outros organismos, os quais teriam fatalmente de adaptar-se à nova orientação, sob pena de não sobreviverem. Com tais elementos procurou-se atender a determinados pressupostos, que estavam a exigir uma modificação profunda, nas fórmulas e nos processos, até então adotados.

11. Nesse sentido, a reforma projetada e, em vigor, permitiu ao orçamento uma tríplice dilatação de que algures já se falou: uma dilatação funcional no sentido de serem as despesas distribuídas entre as despesas correntes e despesas de capital, assim como à incorporação ao orçamento público, dos orçamentos de empresas estatais ou paraestatais, cujas atividades possam influir na formação do capital, como segue: a) o orçamento anual dividir-se-á em corrente e de capital e compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou auxílios e transferências à conta do orçamento; b) 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 dos seus recursos, nos termos da legislação específica; uma dilatação funcional, no sentido de projetar no espaço, além do período normal do exercício, despesas que, sendo de inversão, exijam um planeamento, cujo prazo de execução se projete no futuro, como segue: a) nenhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento, ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das verbas que anualmente constarão do orçamento durante todo o prazo de sua execução; b) o orçamento consignará dotações plurianuais para a execução dos planos de valorização das regiões desenvolvidas do país, e, finalmente, como consequência desses dois quesitos a conta geral da Nação, expressa no Orçamento Geral da Nação.

12. Tal finalidade, dificilmente se poderia alcançar, mantidos os aspectos vigentes do orçamento, eis que, este, haveria que ter uma estrutura adequada, capaz de proporcionar as bases do desenvolvimento, mediante a fixação de objetivos em matéria de pleno emprego e de programas de desenvolvimento. Na verdade, se o orçamento de um governo central, como se afirma, tem duas finalidades: uma em servir como instrumento principal da admi-

nistração executiva e de fiscalização legislativa e a outra de, além de fornecer os elementos significativos para a análise econômica, proporcionar a estrutura necessária para a manutenção de uma política de estabilidade, e desenvolvimento, êsses dados novos que foram trazidos, à tona, implicariam no enfocamento das realizações governamentais, à base de elementos tais que já não comportariam o formalismo balofo e inconseqüente, para não dizer criminoso, dos que sempre se arrimaram em pugnarem tão-só pela legalidade das despesas, mas quase nunca pelo critério de sua legitimidade.

13. Dentro dêsse ponto-de-vista, a técnica e o progresso do orçamento haveriam que situar as atividades de governo e o seu funcionamento em bases realistas, atendendo o plano das contas públicas, às finalidades a que ao mesmo se pretendia atribuir. Há, como se afirma, uma estreita relação entre o que se vai despendar em determinada atividade e o trabalho materialmente produzido; há uma co-participação nos trabalhos de administração e propiciando a criação de uma base realista de aferição, como se afirmou linhas atrás, de forma tal que possam ser corrigidas as falhas e o desajustamento dos processos adotados.

14. Daí então o conceito como ponto de partida, do orçamento-programa, que se distribui numa classificação de funções, programas e atividades ou projetos. A função vem a ser, no sentido amplo, uma das finalidades visadas pelo governo: educação, saúde pública ou agricultura; o programa vem a ser um aspecto parcial da atividade ligada à função: assim no setor da função educacional, os programas de educação superior, técnica etc. Nos programas, cumpre atentar para as atividades que dizem de perto com as despesas correntes e os projetos que visam de imediato a investimentos de capital.

15. Assim, o orçamento funcional vai ao encontro dos aspectos da realização de governo, informando o que se pretende realizar ou a meta a atingir e não sôbre os meios utilizados para atingir êsse objetivo, muito embora não sejam deixado de lado os elementos de que se vale para alcançá-lo, eis que o orçamento programa visa a fornecer os dados a respeito do custo da obra de governo, seja isso em critérios suscetíveis de mensuração, seja por intermédio de resultados a respeito das atividades desenvolvidas. Há uma vinculação expressa dos gastos com determinados segmentos de atividade, e a relação entre a despesa prevista, para certo período, e as realizações efetivamente levadas a cabo, constitui um elemento importante no orçamento de programa, que se passa a constituir dessa forma não apenas um documento de aspecto financeiro, mas situa-se dentro do gigantesco arcabouço do orçamento nacional.

16. Sobrelevando a função executiva, a sistemática orçamentária cria restrições ao exercício da função legislativa, seja no tocante à iniciativa em matéria de aumento da despesa: I) «É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam auxílio ou subvenção, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública; II) Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto programa ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo», seja no tocante à rigidez dos prazos de tramitação: «o projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se dentro do prazo de quatro meses, a contar do seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolver para a sanção, será promulgado como lei», de tal forma que ação legislativa nesse particular, há que se cingir mais ao aspecto de colaboração do que participação efetiva na livre disposição dos cordões da bolsa — direito especial de vigilância sobre a atividade financeira do governo — já se o disse — o que, de certa forma, vem dar um sentido de unidade aos trabalhos de planejamento, considerando-se que quem planeja é quem vai executar.

17. Sem distribuir em definitivo as linhas mestras do sistema de controle financeiro e orçamentário, a esquematização do sistema adotado deixou, para posterior regulamentação, o exercício da fiscalização exercida pelo Congresso, através do controle externo e dos sistemas de controle interno, a cargo do Poder Executivo.

18. O controle externo, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, permite a apreciação das contas do Presidente da República; o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária através do conhecimento do orçamento a atos complementares, bem como dos atos relativos a programação financeira, balancetes, relatórios, rol de responsáveis e inspeções; poderes de representação junto ao Congresso Nacional e Poder Executivo; o julgamento das contas dos administradores e responsáveis por bens públicos, mediante a tomada de contas organizadas pelos órgãos de contabilidade, certificados de auditoria interna, pronunciamentos sobre a regularidade das contas; poderes de sustação de ato em caso de não atendimento de exigência dentro do prazo fixado, salvo contratos; regulamentação dos Fundos de participação dos Estados, Municípios e Distrito Federal e julgamento das contas; fiscalização das contas dos partidos políticos.

19. O controle interno exercitado sob a responsabilidade do Poder Executivo tem como objetivo:

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

b) acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;

c) avaliar o resultado alcançado pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

20. Nesse sentido, criou-se em cada Ministério, ainda sem condições de funcionamento, uma Inspeção de Finanças que como órgão setorial compreende os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria acompanhando a execução do programa e do orçamento, decidindo quanto ao limite de descentralização da administração dos créditos, e cabendo-lhe a contabilidade sintética ministerial, sendo que a contabilidade geral caberá à Inspeção Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, além da manutenção atualizada da relação de responsáveis por bens, dinheiros e valores, cujo rol deve ser transmitido ao Tribunal de Contas, comunicando-se trimestralmente as alterações. Assim, a Inspeção Geral de Finanças age a rigor dentro do campo do Poder Executivo, um controlador que segue, *pari passu*, as atividades e os dispêndios a ela ligados, não se olvidando que, no Ministério do Planejamento, os órgãos centrais terão atribuições correlatas, no que diz respeito ao orçamento e administração financeira, contabilidade e auditoria, desempenhando funções de planejamento, orçamento, inspeção e controle financeiro.

21. Sobre o sistema adotado em relação ao controle, considerado o mesmo de forma ampla, não seria lícito expender considerações, quando o mesmo até a esta data não foi instalado e funciona à base de interpretações, com as quais se tem procurado fazer com que a administração não entrasse em verdadeiro caos, à espera das medidas preliminares tomadas pelo Executivo, — e algumas já o estão sendo, — das quais depende a efetiva instalação e funcionamento do sistema, seria cedo trazer algum comentário sobre o acerto ou desacerto de uma medida que se encontra em fase inicial de instalação e, por isso mesmo, suscetível de futuras modificações.

22. Em linhas gerais, o esboço da estrutura orçamentária que se procura definir em função do desenvolvimento econômico — repita-se — sem ser pioneiro, — se deixa envolver, ainda, em atitudes de expectativa, tendo a sustentá-lo o dirigismo que o caracteriza, e porque atendendo à finalidade com que se procura ligar ao orçamento geral da Nação, em bases realistas, é necessário que se atente para a consideração algures feita de que poucos países subdesenvolvidos disporão de aparelhamento técnico e estatístico necessário para a obtenção de visão panorâmica dos diversos componentes das atividades econômicas, incluídos no Orçamento da Nação.