

## Elaboração do Orçamento Público

### Importância Constitucional do Orçamento Público

(Tradução de Antônio da Nova Monteiro)

A "Revista do Serviço Público", do D.A.S.P., inicia com a divulgação de ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO uma série de traduções de documentos oficiais italianos de caráter financeiro, selecionados sob a orientação da Divisão de Orçamento e Organização. Sendo invariavelmente de alta qualidade a contribuição da cultura italiana em matéria de finanças, de direito administrativo e de contabilidade pública, espera-se que a iniciativa concorra para esclarecer a opinião dos meios políticos e administrativos do país sobre a natureza e a importância das questões orçamentárias.

Em seguida à Guerra defrontou-se a Itália com o problema de elaborar nova Constituição destinada a presidir-lhe os destinos sob um regime recentemente implantado. Arregimentaram-se, pois, todos os círculos culturais do país para fornecer, na especialização de cada um, os elementos básicos indispensáveis aos trabalhos da Constituinte. Instituiu-se uma Comissão Econômica (Decreto número 435, de 31-1-1945, arts. 2.º e 5.º), cuja primeira reunião se deu a 29 de outubro de 1945. O Ministro Nenni, entre outras observações, nas breves palavras que pronunciou nessa ocasião, estabeleceu, com propriedade, que "hoje não se pode pensar em elaborar adequadamente uma Constituição abstraindo da situação econômica de um determinado país, da sua estrutura econômica, dos problemas sociais particulares". "Creio — declarou ele — que a Comissão Econômica seja a mais importante de quantas se destinam a preparar os trabalhos da Constituinte". Os trabalhos dessa Comissão se prolongaram por todo o primeiro semestre de 1946. Compôs-se ela de técnicos indicados pelos diferentes partidos políticos e pelos vários Ministérios (Constituinte; Finanças; Agricultura; Indústria e Comércio; Tesouro; Comité Interministerial de Reconstrução). A presidência foi entregue ao Professor Giovanni Demaria, Reitor da Universidade Comercial "Luigi Bocconi" de Milão; o Secretariado-Geral coube ao Professor Vittorio Angiolini. Constituíram-se, também, diferentes Subcomissões: Agricultura (coordenador: Professor Manlio Rossi Doria); Indústria (coordenador: Professor Armando Cammarano); Moeda e Comércio Exterior (coordenador: Professor Villani Felice); Crédito e Seguro (coordenador: Professor Giuseppe Di Nardi); Finanças (coordenador: Professor Sérgio Steve). Graças ao MINISTERO

PER LA COSTITUENTE saiu dos prelos do ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO (Roma, 1496-47) o RAPPORTO DELLA COMMISSIONE ECONOMICA — Presentato all'Assemblea Costituente. Esse Relatório está publicado em cinco volumes, desdobrando-se em dois tomos o referente aos trabalhos da Subcomissão de Indústria. O quinto volume compendia em sete notáveis capítulos os resultados a que chegou a Subcomissão de Finanças. Participaram dos seus trabalhos nomes ilustres, convindo mencionar os seguintes, além do Professor Sérgio Steve, já citado anteriormente: Ezio Vanoni, Gaetano Stammati, Giannantonio Micheli, Nunzio Barrio, Alfredo de Gregorio, Valentino Dominedó, Giuseppe Ugo Papi, etc.

O capítulo II — ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO — do volume quinto, consagrado a Finanças, cuja publicação a "Revista do Serviço Público" tem o prazer de encetar, obedece ao seguinte sumário:

#### IMPORTÂNCIA CONSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO

- § 1.º Eficácia e efeitos do Orçamento em um Estado constitucional.
- § 2.º Relações entre o Poder Legislativo e o Executivo.
- § 3.º Disciplina do Orçamento na Carta constitucional.

#### EQUILÍBRIO DO ORÇAMENTO

- § 4.º Equilíbrio financeiro ou contábil.
- § 5.º Equilíbrio econômico.
- § 6.º A política dos Orçamentos plurianuais.
- § 7.º O Orçamento e a aprovação das alíquotas dos impostos.

#### ESTRUTURA E PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO ORÇAMENTO

- § 8.º Orçamento de caixa e de competência.
- § 9.º Classificação da Receita e da Despesa.
- § 10. Crítica à atual classificação.
- § 11. Os princípios fundamentais do Orçamento
  - a) Veracidade e publicidade.
- § 12. b) Anualidade.
- § 13. c) Universalidade; d) Unidade.
- § 14. e) Especialização.



## ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO E SUAS VARIAÇÕES SUCESSIVAS

- § 15. *Elaboração e discussão do Orçamento na Itália.*
- § 16. *Problemas relativos à elaboração do Orçamento. Poderes de iniciativa e relações entre as duas casas parlamentares.*
- § 17. *Problemas relativos à discussão do Orçamento.*
- § 18. *Modificações às leis de orçamento.*
- § 19. *Conclusões.*

A Subcomissão de Finanças dedicou os meses de novembro e dezembro de 1945 à preparação do seu plano de trabalho e de sete questionários, que enviou, durante o mês de janeiro de 1946, a repartições, organizações públicas e privadas, empresas, universidades e estudiosos. Remeteram-se 1.220 séries completas desses questionários; obtiveram-se 450 respostas dentre repartições, instituições culturais e indivíduos (cêrca de 37%). Ela-

borou ou recebeu 21 monografias, que só parcialmente mereceram publicação em separata. Proce- deu a 26 interrogatórios (15 em Roma; 11 em Milão), durante o período de fevereiro a abril de 1946.

O relatório da Subcomissão de Finanças é a síntese final de todo êsse escrupuloso trabalho de análise e investigação; o equilíbrio e a justeza da exposição, dos comentários, das críticas e das sugestões constituem mais um depoimento da cultura política e da administração italianas.

A tradução dêste capítulo foi confiada à alta competência do Sr. Antônio da Nova Monteiro, funcionário do Banco do Brasil, em exercício na CEXIM, recentemente diplomado pela Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas, onde foi aluno brilhante, entre outros, de Harvey Walker e Sebastião de Sant'Anna e Silva. A tradução foi revista na Divisão de Orçamento e Organização.

\* \* \*

§ 1.º *Eficácia e efeitos do orçamento em um Estado constitucional*

**A**ATIVIDADE do Estado, como a de qualquer patrimônio econômico, desenvolve-se no tempo sem nenhuma solução de continuidade. E' evidente, entretanto, que por um conjunto de razões, de caráter jurídico-administrativo e contábil, se torna necessário fixar alguns períodos de tempo (geralmente doze meses) que fracionam em ciclos o fluxo contínuo da atividade estatal. Cada um desses ciclos constitui o *exercício financeiro*, e para cada um deles são determinados, em plano antecipado, todos os movimentos econômicos da fazenda pública, registrando-se tôdas as receitas e despesas. O documento que compreende em um quadro sinótico e confronta, uns com os outros, os elementos ativos e passivos da gestão estatal (expressos em cifras, isto é, em valores monetários) constitui o *orçamento*. Êste pode ser *preventivo*, (\*) se se refere à previsão dos elementos ativos e passivos de um exercício futuro, ou de *consumo*, se trata dos resultados de uma gestão encerrada. Neste último caso, êle se define, tènicamente, como *prestação de conta*.

Daí ressalta a importância contábil e administrativa do orçamento, como plano (orçamento preventivo) ou como verificação (orçamento de consumo), para aquêles a quem se confia, com o emprêgo do dinheiro público, a direção de tôda a atividade estatal. E tais eram, exclusivamente, as

funções do orçamento no Estado absoluto, quando os administradores respondiam perante o soberano.

Entretanto, com o aparecimento do moderno Estado constitucional, o orçamento já adquire, a par do que vem de ser dito, maior significação e outra importância, onde se evidenciam o valor político e jurídico do próprio orçamento e da respectiva lei de aprovação — valor e importância que devem ser cuidadosamente caracterizados por isto que a esta altura toma vulto concreto o problema das relações entre os diversos poderes do Estado. E' notório, com efeito, que o Estado moderno se funda sôbre o princípio da divisão dos poderes (legislativo, executivo ou administrativo e judiciário). Tal princípio, outrora compreendido mecanicamente, como sistema de freios e contrapesos, foi sendo depois interpretado no sentido orgânico, como *normal* diferenciação de funções e como *normal* atribuição de competência. Postos de lado o papel e as funções do poder judiciário, a repartição da competência entre os outros dois poderes pode entender-se de diferentes maneiras: pois ou se estabelece — como adiante veremos melhor — uma relação decisiva de supremacia do poder legislativo sôbre o executivo, ou se cria uma relação de colaboração entre ambos, com base mais ou menos paritária. Conforme prevaleça uma ou outra das teses opostas, são diversas e bem sensíveis as consequências que se espelham na configuração jurídica do orçamento. Não sem razão se tem dito que a história do direito ao orçamento é a própria história das constituições e, não obstante o sucessivo desenvolvimento histórico, essas relações sempre conservam particular importância no campo que nos interessa.

(\*) Em italiano, a palavra *bilancio* designa tanto o orçamento como o balanço; daí a necessidade de adjetivação (Nota do trad.).



§ 2.º *Relações entre o poder legislativo e o executivo*

Sem dúvida cabe ao poder legislativo, como representante da vontade popular, *declarar* o direito, isto é, estabelecer normas jurídicas contendo ordens gerais cuja observância fica também sujeita a sanções jurídicas. Por outro lado, não é difícil observar que, através da lei, não só se atribuem fins à atividade do Estado, mas ainda se determinam meios para a consecução de tais fins e se estabelecem limites para o uso desses mesmos meios. Desta forma o parlamento apresenta-se como *titular das escolhas* estatais, desempenhando, portanto, uma atividade de administração dentro de esfera mais ou menos vasta. Quando o parlamento, por exemplo, decide quanto das receitas deverá destinar-se à construção de edifícios escolares e quanto à construção de estradas de ferro — ajustando os meios disponíveis aos fins preestabelecidos — está verdadeira e propriamente exercendo atividade administrativa, delimitando a ulterior atividade dos órgãos da administração. O reconhecimento desta atividade administrativa das casas do parlamento não é pacífico; geralmente a tendência é para excluí-la, em virtude de uma interpretação um tanto rígida da divisão dos poderes. Entretanto, um exame atento da realidade fará reconhecer a efetiva participação do Parlamento na atividade administrativa, não só como fiscalizador, mas também como verdadeiro diretor.

Quanto à atividade do poder executivo (ou administrativo) em face da amplitude das atribuições conferidas ao legislativo, admite-se que cabe ao primeiro :

- a) ou a pura e simples *execução* material das determinações legislativas, com pouca ou nenhuma faculdade discricionária;
- b) ou a *participação*, ainda que em posição subordinada, na atividade administrativa do poder legislativo — sempre, portanto, nos limites por este estabelecidos, mas com amplas faculdades discricionárias dentro desses mesmos limites;
- c) ou a *inteira atividade administrativa* para execução dos fins indicados pelo legislador.

Surge neste problema a discussão da natureza jurídica do orçamento. Alguns observam, com efeito, que uma grande parte da matéria do orçamento, tanto com respeito à receita, como em relação à despesa, se alicerça em leis diversas da do orçamento. Assim é que as receitas são disciplinadas por leis próprias, as despesas com a administração se originam nas normas relativas aos diversos regulamentos administrativos e judiciais, às forças armadas ou ainda às disposições que regulam a dívida pública, etc. Daí resulta, pelo menos segundo uma parte da doutrina, que o orçamento pressupõe todas as leis existentes e deve respeitá-las, de vez que seu conteúdo é apenas a aprovação de uma conta patrimonial onde, periodicamente, se determinam a situação econômica do Estado e o uso que se faz das contri-

buições dos cidadãos. Destas considerações conclui-se que a lei do orçamento é uma lei puramente formal.

Outros estudiosos, porém, observam que as casas do parlamento, ao aprovar a lei do orçamento, não se limitam ao simples exame de uma conta, mas desenvolvem uma atividade realmente criadora. E' precisamente através do orçamento que elas exercem a atividade administrativa segundo a qual não só se configuram, na ordem jurídica, situações concretas, mas também entra em ação a competência deliberativa parlamentar, pela qual o Estado se decide a querer determinados atos e assenta as condições da eficiência e execução destes.

Com muita acuidade já foi dito que a lei do orçamento se situa no centro da atividade parlamentar e é necessário que a convicção disto penetre a opinião do público e de cada um dos componentes da assembléia legislativa, se se querem evitar muitos dos males verificados no passado. A quem considere quanto repercute sobre o equilíbrio do orçamento a complexa atividade do Estado moderno, com suas crescentes e múltiplas intervenções no campo das relações econômicas, não parecerá despropositada a afirmação acima. Casam-se no orçamento, destarte, a política das receitas e a política das despesas, cuja coordenação põe em foco os principais problemas que a seguir serão esboçados : o equilíbrio fundamental entre a atividade financeira e a atividade econômica; a unidade do orçamento; a aprovação das alíquotas dos impostos, etc. Segue-se daí, segundo esta opinião, que com respeito às leis de impôsto — as quais constituem o tributo e o sistema dos órgãos e das funções necessárias para a realização do mesmo — o orçamento leva a administração financeira à consecução do objetivo de tais leis pondo em movimento as funções necessárias à aplicação delas. No que concerne às receitas provenientes de obrigações contratuais ativas do Estado, sejam de direito privado (locações foreiras), sejam de direito público (concessões de serviços públicos, concessões públicas em geral, etc.), a lei do orçamento autoriza o Governo a fazer entrar nos cofres do Estado as somas e os proventos devidos para o exercício em discussão. E' necessário, entretanto, precisar os limites de empenhabilidade do orçamento em face do poder executivo, por isso que, quando este tiver de manter-se dentro de funções puramente executivas e quando a especificação (sobretudo com respeito às despesas) fôr extremamente desenvolvida, ocorrerá uma estreitíssima relação de dependência do Governo para com as casas legislativas, às quais o primeiro é obrigado a recorrer constantemente até mesmo para obter o estôrno de fundos de um capítulo para outro e ainda que estes movimentos não impliquem um aumento global das despesas previstas para o exercício. Contrariamente, por outro lado, a atividade administrativa requer um mínimo de continuidade.



Quando, em lugar disso, se decide conceder ao Governo uma certa amplitude de determinação, sempre dentro dos limites globais das despesas previstas (calculando-se, por exemplo, para o orçamento do Ministério da Fazenda ou para o de cada um dos Ministérios, adequados fundos de reserva que permitam certa largueza de manobra), substancialmente se está delegando ao Governo um poder mais amplo para administrar e, portanto, também se lhe está assegurando maior estabilidade.

Há que conciliar, em suma, duas necessidades contrastantes: a de se dar ao poder administrativo uma certa esfera de autonomia, ampla mas não excessiva, e a de não se abandonar, no sentido oposto, a fiscalização política do Parlamento sobre a ação do executivo. Sob este aspecto tomam corpo outros problemas importantes (feição analítica do orçamento, elasticidade dos capítulos, conveniência de um *fundo consolidado*) que a seguir também serão examinados.

### § 3.º *Disciplina do orçamento na Carta constitucional*

De quanto se disse nos parágrafos precedentes ressalta com evidência a importância constitucional do orçamento, e isto nos leva a indagar se convém que os princípios gerais dêste constem claramente da carta constitucional, ou se antes basta estabelecer um vínculo constitucional (maioria ou *quorum* particulares, deliberações conjuntas das casas legislativas, etc.) para a aprovação das leis que regulam a matéria. E' sabido que o estatuto albertino (constituição italiana primitiva) cuida muito pouco da disciplina do orçamento: apenas o artigo 10 dispõe que "a iniciativa das leis caberá ao rei e a cada uma das duas câmaras. Porém toda lei de imposição tributária, de aprovação dos orçamentos ou das contas do Estado, será primeiramente apresentada à Câmara dos Depu-

tados". Sòmente com as leis de contabilidade geral do Estado que se sucederam a partir de 1853, e até a última delas (R.D. de 18 de novembro de 1923, n.º 2.440, também essa modificada por outras disposições posteriores), é que se deu uma disciplina orgânica ao orçamento do Estado.

A este respeito, os resultados do inquérito procedido pela comissão não lograram alcançar uma prevalência decisiva de opiniões. De fato, alguns interpelados manifestaram-se negativamente, sustentando que a inclusão na carta constitucional, ainda que sòmente de princípios gerais relativos ao orçamento, ou o estabelecimento de limitações de caráter constitucional, podem provocar um enrijecimento excessivo que ofereça embaraço à atividade da administração. Não faltou, em contraparte, quem expressasse a opinião de que seria bom incluir, na carta constitucional, os princípios gerais da matéria orçamentária ou estabelecer uma limitação constitucional para as normas que regulam a matéria. Especialmente no caso de que se pressuponha uma constituição rígida, convém que os princípios gerais em matéria de orçamento sejam incorporados na carta constitucional ou em lei integrante de igual expressão.

A primeira opinião não nega a importância constitucional do orçamento, mas em certo sentido deixa-o à sombra, confiando exclusivamente na sensibilidade política do legislador ordinário. Acolhendo-se, entretanto, a segunda solução (com uma ou outra das alternativas previstas), haveria a vantagem de se ressaltar o caráter constitucional dos princípios fundamentais relativos ao orçamento, e de se reforçar a tutela dêstes com um deliberado mecanismo jurídico, o qual sempre repousa, em definitivo, no costume político e na vontade enérgica de manter as instituições livres. Ao fim do presente estudo, após a discussão dos problemas particulares, serão precisados êsses princípios gerais.

(continua)