

Elaboração do Orçamento Público

Elaboração do Orçamento e Variações Sucessivas

Trad. de ANTÔNIO DA NOVA MONTEIRO

§ 15. *Preparação e discussão do orçamento na Itália*

Segundo o sistema atualmente em vigor na Itália — sistema que encontra seu precedente histórico imediato na organização piemontesa (1848) — a elaboração do orçamento constitui tarefa do Ministério do Tesouro (contadoria geral do Estado). Esta estabelece um plano de previsão das receitas e tantos outros das despesas quanto são os ministérios.

Conforme a necessidade, as contadorias centrais dos diversos ministérios, em colaboração com as chefias dos vários serviços ministeriais e com base nas consignações aprovadas no orçamento anterior, traçam um esquema de previsão da despesa do respectivo ministério e reúnem os planos de previsão dos patrimônios estatais autônomos que lhe estão subordinados, propondo as variações para menos ou para mais com relação às consignações precedentes ou, quando necessário, novas consignações, justificando tais propostas em face da necessidade dos serviços de sua competência.

A contadoria geral do Estado, por sua vez, submete a novo exame o mérito das propostas apresentadas pelos ministérios e procede — em colaboração ou em divergência com suas respectivas contadorias centrais — à formação definitiva do orçamento, sopesando as necessidades das administrações interessadas e as possibilidades financeiras do Estado. Elabora, também, um relatório ilustrativo que evidencie, através dos resultados previstos pelas administrações e pelas unidades de serviço, os efeitos financeiros gerais da gestão estatal; e prepara, enfim, os diversos projetos legislativos para a aprovação do orçamento.

O Ministério do tesouro assume a responsabilidade de toda esta documentação e submete-a à aprovação do conselho dos Ministros. Depois da aprovação, os documentos passam em janeiro, juntamente com a prestação de contas do exercício encerrado a 31 do mês de julho próximo findo, às assembleias legislativas, acompanhados de uma *nota preliminar* para cada plano de previsão das despesas e de uma *nota preliminar geral* para o plano de previsão das despesas e das receitas. A finalidade destas notas é apresentar a razão das causas principais que justificam as variações com relação ao orçamento anterior. A *nota pre-*

liminar geral juntam-se quadros resumidos das receitas e das despesas.

Em anexo aos planos de previsão da despesa dos vários ministérios figuram os orçamentos da receita e da despesa de algumas entidades autárquicas e de patrimônios especiais (monopólios de Estado, ferrovias estatais, serviço postal e telegráfico etc.). Além disto os vários planos de previsão aparecem, por unidade, no *resumo geral* e o resultado dêste — isto é: o acréscimo ou decréscimo financeiro que a gestão apresenta em seu conjunto — fica estabelecido por um artigo da lei que aprova o orçamento da receita e o do Tesouro. Os planos de previsão da receita e das despesas e os respectivos esquemas de lei são examinados em cada uma das câmaras por comissões nomeadas por seus presidentes e estas, depois, submetem o assunto às assembleias.

Após a aprovação por parte das câmaras, cada orçamento, por intermédio do Ministro do Tesouro, é encaminhado à sanção do Chefe do Estado e publicado, juntamente com as respectivas leis, segundo o processo normal, no Diário Oficial antes do início do novo ano financeiro.

Também a prestação de contas financeira — ou balanço — é aprovada por lei; trata-se, entretanto, diversamente do que ocorre com o orçamento, de uma única lei que compreende a prestação de contas da receita e a da despesa dos vários ministérios.

Pela importância que os fatos financeiros têm na vida pública do Estado e pelo crescente vulto das despesas e das receitas públicas, o ministro das finanças (entre nós o ministro do Tesouro) coordena as propostas de despesa apresentadas pelos diversos ministros e pode até modificá-las ou não aceitá-las, respeitando apenas, no caso de irreduzível divergência de interpretação, as decisões do conselho dos ministros.

Esta supremacia do ministro das finanças é mais nítida na Inglaterra, onde o Chanceler do Erário tem o direito de absoluto controle e de recusa com respeito às propostas dos ministros. E' preciso, porém, lembrar a especial figura constitucional do *Board of Treasury* inglês, ao qual compete a elaboração do orçamento e que se compõe de sete membros: o primeiro *lord* do tesouro, que é geralmente o chefe do governo ou, de qualquer forma, o *leader* do partido no poder; o segundo *lord* (Chanceler do Erário), que é parti-

cularmente encarregado dos assuntos financeiros e responde, perante o Parlamento, pelo orçamento que de fato prepara e pelo contrôle das despesas públicas. Três *junior lords* e dois secretários do Tesouro, membros do gabinete, completam o *Treasury*, ao qual cabem uma função política, confiada ao primeiro *lord* e aos *junior lords*, e uma função financeira particularmente atribuída ao Chanceler do Erário, verdadeiro Ministro das Finanças. Não há dúvida, porém, de que a existência de um órgão colegial tão competentemente formado vem reforçar o singular prestígio do chanceler.

Tem-se perguntado se o sistema italiano, relativo à preparação e à apresentação do orçamento, oferece qualquer inconveniente e se convém que o orçamento seja elaborado por algum órgão estranho ao executivo. Particularmente quanto a esta última questão, as respostas dos interessados foram unânimes no sentido negativo. Observou-se que a preparação do orçamento compreende a responsabilidade do ministro que o propõe. Elaborar o orçamento significa precisamente administrar e se é lógico que as câmaras o discutam e aprovem, porque é desse modo (como se viu nos §§ 1.º e 2.º) que participam da atividade administrativa, não parece admissível, pela mesma lógica, que a elaboração do orçamento se subtraia do executivo para confiar-se a qualquer órgão que, por ser estranho à administração ativa, não pode assumir a respectiva responsabilidade. Tirar da administração o poder de elaborar o orçamento significa reduzir-lhe a responsabilidade e a eficiência; e certamente não é com o enfraquecimento do executivo que se pode melhorar o sistema estatal. Por tôdas estas considerações e de conformidade com o que se faz em outras nações, sustenta-se que ao executivo devem caber a preparação do orçamento e a respectiva responsabilidade (ver, em particular, a resposta da contadoria geral do Estado ao Quesito n.º 14 do Questionário n.º 2).

Bem vale, de resto, o exemplo dos Estados Unidos da América, onde a elaboração do orçamento, antes da reforma constitucional de 1921, competia ao Congresso. E' de se notar que àquela época os Estados Unidos não tinham um verdadeiro orçamento no sentido propriamente técnico-jurídico desta palavra; o Congresso não aprovava as receitas do Estado, mas somente discutia o orçamento das despesas, aprovado com múltiplas leis de abertura de crédito. Quando se quis instituir um verdadeiro e preciso orçamento, a tarefa de sua elaboração passou ao executivo, que a leva a efeito através do *Bureau of the Budget*.

E' possível, entretanto, discutir-se sobre o órgão da administração ativa praticamente encarregado da tarefa e se é conveniente que esta sempre se confie, como ocorre atualmente, à contadoria geral do Estado, que assim acumula funções meramente contábeis com funções administrativas da mais alta delicadeza. Para melhor ordem de exposição, trataremos deste assunto no

capítulo seguinte (*) ao examinar as várias tarefas desta importante repartição de nossa administração financeira. Convém abordar, agora, alguns pontos controvertidos sobre o processo da discussão, votação e aprovação do orçamento.

§ 16. *Problemas relativos à elaboração do orçamento. Poderes de iniciativa e relações entre as Câmaras*

O processo esquematicamente exposto no parágrafo anterior dá margem a diversos problemas particulares sobre os quais convém que nos detenhamos um pouco.

a) Segundo o art. 10 do estatuto albertino, a Câmara dos Deputados tem prioridade cronológica sobre o Senado na discussão e na aprovação do orçamento, como acontece, de resto, com tôdas as leis que têm por objeto a imposição de tributos. Trata-se de uma exigência constitucional precisa (consagrada também em outros países como a França, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos) que tem sua origem em motivos de ordem histórica. Entretanto, se a nova constituição mantivesse um sistema de duas Câmaras, mereceria consideração a proposta, já feita por um estudioso, no sentido de estabelecer-se que — embora conservada a prioridade cronológica da Câmara dos Deputados — fôsem os planos de previsão orçamentários e os respectivos projetos de lei apresentados simultaneamente às duas Câmaras, com o fim de se evitar que o Senado tomasse conhecimento dêles tarde de mais (depois da aprovação da outra Câmara), já sem tempo para discutirlos pormenorizadamente.

b) E' também objeto de discussão a amplitude do direito a emendas, por parte do Senado, em matéria de orçamento e de leis financeiras. Por velha tradição — embora sem qualquer lei que negue ao Senado o direito de emendar — a Câmara alta usa dêste poder com moderação extrema e a êle quase nunca recorre. Em poucos Estados adota-se o princípio da igualdade de iniciativa e de competência financeira entre as duas Câmaras (Suíça, Suécia e Bélgica). Na Grã-Bretanha, até 1911, os comuns gozavam do privilégio da prioridade e da mais ampla iniciativa, enquanto à Câmara dos *Lords* cabiam poderes reduzidos, conquanto efetivos. Em 1909 Lloyd George apresentou suas reformas tributárias, que foram aprovadas pelos comuns e repelidas pela câmara alta. Iniciou-se então uma célebre luta, entre o Governo e os *Lords*, que redundou, com a lei de 18 de agosto de 1911, na consagração da supremacia absoluta da Câmara dos Comuns em matéria de orçamento e de finanças. As leis desta natureza (*money bills*), aprovadas pelos comuns, passam à Câmara dos "Lords" apenas para que êstes manifestem seu formal consentimento, sem a

(*) O capítulo a que se reporta o texto será provavelmente publicado, em seguida ao presente, por iniciativa conjunta da D.O. e do S.D., dêste Departamento.

faculdade de emendar. Decorrido um mês, se os *Lords* não aprovaram a *bill* e os comuns insistem em seu propósito, o projeto é submetido da mesma forma à sanção soberana e após esta a lei estará ultimada. Quando se adota o princípio bicameral, estas relações entre as duas Câmaras devem ficar definidas na carta constitucional.

c) Devem precisar-se, também, os poderes de iniciativa que, em matéria de orçamento e despesas, cabem eventualmente à Câmara dos Deputados. Segundo uma célebre frase de Gladstone, a iniciativa das despesas é da alçada do Governo e não do Parlamento, cuja função é conceder ou negar. Já desde séculos, na Inglaterra, a iniciativa da despesa por parte do Governo se considera como norma fundamental da constituição. Decorre isto da tradição histórica e da própria origem dos órgãos representativos, que lutaram, junto ao soberano, pela defesa dos contribuintes e do povo contra as exigências do fisco e pelo controle das despesas governamentais. O soberano, em suma, tinha de solicitar ao parlamento as importâncias que lhe eram necessárias para as despesas públicas. Recentemente, entretanto, a força deste princípio vem declinando em toda a parte e até na própria Inglaterra, transformando-se ou desaparecendo a antiga função parlamentar de conceder, considerada como tutela do contribuinte contra as pretensões do soberano e do fisco. É que a concepção mais moderna, vindo no Estado um instrumento para a consecução de determinadas finalidades sociais, exigidas pelo povo através de seus representantes, não pode recusar às Câmaras o poder de iniciativa. Aham alguns, destarte, que no regime democrático deve firmar-se a iniciativa parlamentar sem quaisquer limitações, estabelecendo-se apenas que ela se articule com a atividade ministerial e se submeta a estudo por parte dos órgãos do Poder Executivo, a fim de que ao próprio parlamento, posteriormente, se ofereça uma perspectiva de todas as consequências de tal participação.

Do ângulo oposto, contudo, não se pode deixar de observar o fato importante, também assinalado à Comissão, de que, se ao Governo cabe a responsabilidade do orçamento, ao Executivo também cabe, necessariamente, a iniciativa das despesas. Autoridades na matéria insistiram em salientar que os representantes do povo muito freqüentemente deslizam para a imprevidência e, como não respondem pela boa ordem do orçamento, se comportam com excessiva liberalidade, às expensas do contribuinte, naturalmente. Assim a iniciativa parlamentar afigura-se, do ponto de vista financeiro, danosa.

A solução desta controvérsia, que é de natureza essencialmente política, só se pode encontrar por meio de uma delimitação bem precisa das tarefas e das responsabilidades do legislativo e do executivo em matéria de administração. De qualquer forma, quando se quiser resolver a questão admitindo-se a iniciativa da Câmara (ou das Câmaras), será absolutamente indispensável estabelecer, na Carta Constitucional ou numa lei

geral de igual eficácia, que as despesas novas ou maiores devem ser atendidas por determinadas fontes de receita — isto para que a atividade parlamentar seja cerceada em sua tendência à ampliação das despesas.

§ 17. Problemas relativos à discussão do orçamento

Da parte de muitos e por muitas vezes tem sido lamentada a pouca eficiência da vigilância parlamentar sobre a atividade do executivo, especialmente em matéria de orçamento. Por sua própria composição e em virtude de suas predominantes preocupações de ordem política, as grandes assembleias legislativas raramente parecem idôneas para fazer face a uma discussão de caráter técnico e minucioso como a que se requer na aprovação do orçamento. A isto se tem procurado dar remédio, sobretudo evitando-se que os projetos de lei relativos ao orçamento sejam diretamente encaminhados às Câmaras para discussão e fazendo-se com que esta seja precedida de exame da matéria por parte de comissões parlamentares especializadas. Tal sistema, com ligeiras modificações, usa-se em toda a parte.

O sistema inglês apresenta notáveis vantagens de simplicidade e destreza. A Câmara dos Comuns, reunida em *comissão das despesas* (*committee of supply*), examina, discute e aprova o total de cada capítulo de despesa; reunida em *comissão da receita* (*committee of ways and means*), autoriza o tesouro a providenciar a obtenção de fundos para pagamento das despesas aprovadas; e finalmente balanceia as receitas com as despesas, votando o orçamento total por meio da *appropriation bill*. Este método da *Committee of the whole House* é muito prático. Podem participar das comissões todos os membros da Câmara, evitando-se assim exclusões injustas; mas nelas, de fato, sempre os mais competentes e ativos é que tomam parte. Os debates se desenvolvem com grande simplicidade e são dirigidos por um presidente nomeado pelos presentes, o qual, após a discussão, prepara um relatório que lê à Câmara em sessão ordinária.

Pelo sistema americano a discussão do orçamento fica a cargo de duas comissões, uma para a receita e outra para as despesas, constituídas de elementos das duas casas do Congresso, nomeados por este. As duas comissões subdividem-se em subcomissões que podem entender-se diretamente com os chefes das administrações interessadas.

Segundo o sistema italiano anterior a 1929, havia duas comissões eleitas: a *junta geral do orçamento* e a *comissão permanente de finanças*, a primeira na Câmara e a segunda no Senado. Estas duas comissões deram bom resultado no conjunto. É geral, no entanto, a convicção de que na Itália a discussão do orçamento marcha demasiadamente devagar e que desta lentidão resulta, entre outros fatos, a atual decorrência do ano financeiro (1.º de julho — 30 de junho), já que uma simplificação do processo teria, além de outras vantagens, a de permitir o deslocamento de tal decorrência para

1.º de janeiro, como desejam muitos (ver § 12). Por outro lado, neste caso, se se concordasse com a idéia de um *orçamento econômico* (como se observa no § 5.º), os trabalhos da assembléia legislativa e do próprio executivo com respeito à discussão e à aprovação do orçamento se fariam com mais amplitude e cuidado.

Merece, pois, atenta consideração a proposta feita pelo professor Riera (ver resposta ao Qué-sito n.º 14 do Questionário n.º 2). Observa êste que o atual sistema de planificação e apresentação do orçamento ao Parlamento oferece o inconveniente de que as Câmaras aceitam o orçamento tal como êle lhes é apresentado e que, portanto, a redação dêste fundamental documento se mostra unilateral. Julga-se aconselhável que o orçamento, antes de sua apresentação ao Parlamento, seja examinado por consultores técnicos, que devem remeter ao legislativo um relatório analítico sôbre o orçamento. Esta proposta encontra apoio no que ultimamente se tem feito nos Estados Unidos da América. A recente lei, naquele país, sôbre a reabsorção da mão-de-obra desocupada confere ao presidente a obrigação de preparar um programa econômico para o *pleno emprêgo*, programa que, por suas características e pela forma com que deve ser preparado, constitui verdadeiramente um *orçamento econômico*, do qual se des-cortinam a amplitude da despesa estatal e as próprias diretrizes da política fiscal. A mesma lei prevê a instituição de uma *comissão econômica* que deverá, de um lado, fornecer ao presidente os elementos estatísticos e de estudo para seu programa econômico e, de outro, coordenar a atividade das várias comissões legislativas.

Nada impede que também entre nós se faça qualquer coisa de semelhante, criando-se um órgão de técnicos (assembléia ou conselho econômico consultivo) com o encargo de realizar estudos e pesquisas, de dar pareceres técnicos ao Governo em matéria de orçamento e, finalmente, de fazer à assembléia legislativa um relato analítico sôbre o orçamento preparado pelo executivo. Tal conselho econômico teria funções úteis e de relevante importância especialmente no que concerne à necessidade (já observada) de se estabelecer uma correlação entre o equilíbrio puramente financeiro do orçamento e as condições gerais do equilíbrio econômico.

§ 18. Alterações à lei do Orçamento

Obviamente — se bem que cada ministro deva atender às despesas de acôrdo com as consignações constantes do orçamento — é muito provável que no correr do ano tais consignações (feitas com base em simples previsões que não excluem, por muito cuidadosas que sejam, a possibilidade de erros) se mostrem insuficientes, ou surja a necessidade absoluta de despesas que não se acham de maneira alguma previstas no orçamento. Nestas hipóteses, segundo o sistema vigente, deve-se providenciar da forma seguinte:

1) Mediante decreto do Ministro do Tesouro as importâncias necessárias são retiradas do

fundo de reserva para as despesas obrigatórias e de ordem superior — propositalmente instituído no orçamento passivo do Tesouro — quer se trate de atender ao pagamento de resíduos passivos já eliminados por perempção, quer se trate das próprias despesas de ordem superior e caráter obrigatório.

2) Mediante decreto real, por proposta do Ministro do Tesouro e ouvido o Conselho dos Ministros, fazem-se inscrever no orçamento passivo dos diversos ministérios as somas necessárias à restituição de tributos indevidamente percebidos, aos pagamentos da dívida pública e dos sorteios lotéricos, ou à satisfação de compromissos relativos a vencimentos, pensões e outras obrigações fixas.

3) Mediante decreto real, por proposta do Ministro do Tesouro, pode-se recorrer ao *fundo de reserva para despesas imprevistas*, instituído no orçamento passivo do Ministério do Tesouro.

4) Em todos os outros casos é necessário obter-se uma nova autorização do Parlamento, ao qual se apresentam as devidas *notas de alteração ao orçamento*.

No sistema atual a disciplina das alterações é um tanto rígida. De um modo geral, através dos decretos reais ou ministeriais, sômente se pode recorrer aos fundos de reserva. Quando, porém, se trata de aumentar despesas além dos limites previstos pelo orçamento, torna-se necessária uma lei, salvo os casos acima enumerados no item 2). Outrora o assunto resolvia-se pela chamada lei de ajustamento, instituída por Magliani em 1883. Ela consistia, substancialmente, em um novo orçamento, por isso que continha o plano dos capítulos orçamentários a serem alterados — quer com respeito a leis já votadas, quer com relação a novas necessidades etc. — além do resumo do orçamento retificado com as modificações e os acréscimos resultantes das referidas alterações. Essa lei era apresentada quatro ou cinco meses depois do início do ano financeiro, levando-se em conta os imprevistos sobrevindos nos primeiros meses e as previsões mais seguras para o restante período do exercício. O orçamento de ajustamento tem a vantagem de reduzir o número de providências alteradoras, as quais se multiplicam desmedidamente, sobretudo nos períodos de crise conjuntural. Por êste motivo é que se propôs o restabelecimento dêle. Do ponto de vista lógico, o sistema de ajustamento se mostra aconselhável; na prática, porém, apresenta o inconveniente de que o Governo, sabendo poder retificar mais tarde as previsões feitas, tende a tratar do orçamento com menos precisão, inclinando-se, por exemplo, a estimar a receita com muito otimismo e a prever despesas menores, de modo a apresentar ao Parlamento uma situação mais favorável do que a real. Êste perigo deve ser atentamente considerado antes de se acolher a proposta acima referida.

Se se julgasse conveniente conceder ao executivo certa esfera de discricão e independência, seria então o caso de se cogitar do estabelecimento (a par da instituição de um fundo de despesas

consolidadas) de um fundo de reserva, para despesas imprevistas, maior do que o atualmente fixado no orçamento do Ministério do Tesouro, ou da criação de fundos semelhantes no orçamento de cada Ministério.

Qualquer decisão sobre estes pontos pressupõe decisão anterior, de ordem política, sobre as relações entre o legislativo e o executivo, o que não é assunto da alçada desta comissão, sobre o qual bastam as breves considerações já feitas nos §§ 1.º e 2.º.

§ 19. *Conclusões*

Do breve exame aqui feito evidencia-se que o assunto em foco, além de seus aspectos de caráter predominantemente técnico, apresenta grande importância do ponto de vista constitucional. Neste terreno — especialmente se o que se pretende é uma constituição do tipo rígido — surge a conveniência de se inserirem na Carta Constitucional, ou em lei que a ela se vincule, os princípios fundamentais relativos ao orçamento, precisando-se e melhorando-se o breve dispositivo de que trata o art. 10 do estatuto albertino.

Se constassem de uma carta constitucional, estes princípios fundamentais, ressaltados ao longo da discussão, deveriam, segundo a opinião preva-
lente entre os interrogados, dizer respeito:

1) à obrigação da apresentação anual do orçamento e às diretrizes fundamentais para a elaboração e a discussão do mesmo — isto além das normas para as alterações a serem feitas du-

rante o exercício. Tal dispositivo poderia, de fato, estabelecer a obrigação da apresentação do orçamento e da prestação de conta, determinar que ao Executivo cabe a responsabilidade da elaboração do orçamento, precisar as relações entre as duas Câmaras e delimitar os poderes de iniciativa que se julgasse conveniente conceder a uma ou à outra;

2) aos efeitos do orçamento como limite e guia da atividade do Executivo. O conteúdo deste dispositivo deveria determinar-se com base nas decisões sobre as considerações desenvolvidas a este respeito no relatório, bem como precisar a responsabilidade ministerial na execução do orçamento e os limites da liberdade do Executivo;

3) aos princípios fundamentais que regem o orçamento. Por meio deste dispositivo poderiam estabelecer-se: a obrigação da publicidade dos documentos contábeis periódicos de importância fundamental; a obrigação — ao menos como praxe constitucional e por parte do Ministro que apresenta o orçamento — de oferecer um relatório não só financeiro, mas também econômico, no sentido lato; e a disciplina de um eventual fundo consolidado.

Ao legislador ordinário poder-se-ia confiar o encargo de cuidar da subsequente disciplina do orçamento; a essa altura, a eventual reforma das normas de contabilidade do Estado deveria depurar o sistema atual de seu excessivo formalismo e introduzir métodos racionais de escrituração contábil, o que implica em uma reforma prudente, mas radical, na administração e na burocracia.