

poder autocrático, é mais provável acontecer o inverso. No campo da autoridade os homens geralmente ascendem aos postos superiores exclusivamente por força de suas faculdades entre as quais a mais importante é a de pensar e planejar objetivamente.

Na posse e no exercício de tal poder, porém, há um perigo subjetivo. Os autocratas subjetivistas como Napoleão estão sempre prontos a considerar seu poder superior como um sintoma de sua própria inteligência superior, motivos por que estão sempre prontos a traduzir esta suposição em atos. Os homens deste tipo são relativamente inacessíveis ao serviço de *staff* consultivo.

Os problemas às vezes criados pelo subjetivismo na chefia conduzem a uma grande questão de ordem prática: são os princípios de *staff compulsório* e de *independência de staff* (que aparecem na organização da Igreja Católica) necessários em outras esferas? Que êles são e sempre foram necessários à organização da igreja está provado pelo fato de que êles existem. Seu

emprego em outras organizações não implicaria em falta de confiança nos chefes de *linha* mais do que implicam na igreja. Seria um simples reconhecimento formal da verdade de que nenhum homem é um repositório de completa e perpétua sabedoria; que todos nós precisamos de conselho para todos nossos atos. E' o reconhecimento desta necessidade que torna o princípio de *staff* universal em organização.

Em nosso exame da questão de *staff* no funcionalismo, de acôrdo aliás com o que observamos na Igreja Católica, três aspectos se salientam. O primeiro é a maneira por que o serviço de *staff* está organizado e coordenado nos níveis superiores das instituições da Cúria Romana. O segundo aparece na maneira por que esta função é desempenhada nos grandes conselhos ecumênicos. O terceiro se revela em dois grandes princípios que chamamos de *serviço compulsório de staff* e *independência do staff*, através dos quais o princípio se estende a tôdas as relações individuais e em tôda a organização.

ORÇAMENTO

Especificação orçamentária

JOSÉ SADY NETTO.

CONCEITO

ETMOLÓGICAMENTE, especificação quer dizer descrição circunstanciada, caracterização, explicação minuciosa.

A expressão especificação orçamentária tem sido empregada para designar a apresentação detalhada da receita e da despesa no orçamento.

Com o mesmo significado tem sido empregada a palavra especialização pelos que têm tratado da matéria. Na Constituição de 37 as palavras especialização e discriminação ou especificação eram empregadas com a mesma acepção. Seu sentido era o de caracterizar, enumerar, particularizadamente, os gastos públicos. Roure considera a individuação da despesa, de que fala em seu livro, a mesma coisa que especificação. Podemos observar como êle emprega a palavra especialização como sinônimo de especificação no seguinte trecho de seu livro em que êle defende a discriminação detalhada das despesas públicas:

"De fato, a única providência realmente eficiente em matéria de fiscalização orçamentária, por parte do legislativo, tem sido a da fiscalização automática, pela especialização cada vez mais acentuada da despesa pública, que produz os seus efeitos naturais independentemente da ação direta do parlamento. A antiga votação englobada

das verbas da despesa dava margem aos maiores abusos, ainda agravado o mal com a permissão do estôrno. A especialização da despesa é a defesa única que a boa aplicação dos dinheiros públicos tem encontrado da parte do Congresso Nacional. Com a sua evolução, isto é, com a discriminação cada vez mais minuciosa das verbas da despesa divididas e subdivididas em rubricas, consignações e subconsignações, quase chegando a individuação desejada pelos financistas do Império, tem-se feito mais pela verdade orçamentária do que com tôdas as leis de responsabilidade e de tomada de contas". (1)

O princípio da especialização, entretanto, tem significado diferente do que se lhe atribui geralmente. Stourm distingue entre especialização e especificação. Emprega êle a palavra "specialization" para definir um princípio oposto ao da universalidade, um princípio que determina a separação das receitas e despesas de cada serviço no sentido de se caracterizar melhor sua situação financeira. O princípio da especificação das receitas e das despesas chama Stourm de "especialité". Especificar, portanto, não é a mesma coisa que especializar. Especializar é designar especialmente uma coisa, distinguir, preferir, segundo seu próprio significado etmológico, ao passo que especificar é apenas explicar miudamente.

(1) AGENOR DE ROURE — citado no artigo de Sebastião de Santana e Silva — in Revista do Serviço Público — dez., 1943.

Contribuição valiosa para a compreensão do princípio da especificação constitui a análise de Neumark citado por Sundelson em seu artigo in "Political Science Quarterly" — "Princípios Orçamentários".

O autor encara o referido princípio sob dois aspectos: qualitativo e quantitativo. Especificação qualitativa é a que estabelece que as verbas só podem ser empregadas aos fins especificados no orçamento. Especificação quantitativa é a proibição de se autorizar despesas além do limite consignado no orçamento. A violação da especificação qualitativa não afeta o equilíbrio orçamentário, ao passo que violar a especificação quantitativa, isto é, autorizar despesas além das importâncias autorizadas perturba diretamente o equilíbrio orçamentário.

Concluindo, após essas breves considerações, pode-se dizer que qualquer definição de especificação orçamentária "prende-se diretamente à questão da votação das verbas globais ou discriminadamente".

ORIGEM HISTÓRICA

Orçamento e democracia são palavras substanciais. Uma pressupõe a outra.

Durante os regimes absolutos o orçamento era usado apenas para fins de administração. O rei considerava o orçamento negócio seu. Suas rendas se confundiam com as rendas da Nação. Com a revolução de 1688 na Inglaterra firmou-se o princípio da necessidade de representação popular para a tributação. Entretanto, no que diz respeito à despesa só na Constituição Americana é que veio se estabelecer a proibição de se efetuar despesas sem dotações legais. Assim mesmo eram elas votadas globalmente sem sequer a discriminação pelos órgãos administrativos. Na França a discriminação das despesas tem suas raízes numa ordem baixada pelo Ministro Villèle. Mais tarde foi tornada obrigatória em regulamento baixado por lei do parlamento francês. Feita a princípio por ministérios, depois por serviços e departamentos, passou depois à discriminação por artigos e parágrafos em que se classificavam as despesas.

No Brasil a individuação da despesa foi recomendada pela lei de 1828, no Império.

FINALIDADES

Nascida da luta entre o Parlamento e a Coroa a finalidade preponderante deste princípio, bem como a do próprio orçamento, é servir de instrumento de controle não só do legislativo sobre o executivo, mas também da opinião pública sobre ambos. Uma vigorosa discriminação das receitas e despesas do governo permite à opinião pública acompanhar não somente a ação do executivo mas também a do legislativo, embora a especificação minuciosa nem sempre permita a apresentação clara das atividades do governo, de modo a que o público possa, com facilidade, com-

prender como estão sendo empregados os dinheiros públicos.

Com a evolução do Estado, porém, e o resultante aumento de suas funções e responsabilidades, evoluiu também o conceito e finalidades dos orçamentos públicos. Seu aspecto predominante de arma parlamentar foi dando lugar ao de instrumento do próprio executivo, para a execução oficial de suas finalidades. Conseqüentemente, ampliou-se a finalidade da especificação orçamentária que passou a ser usada como um meio de controle utilizado pela própria administração sobre seus órgãos subordinados. Observando-se rigorosamente as limitações qualitativas e quantitativas das dotações, observa-se também o plano de trabalho estabelecido pela administração para a realização de seus objetivos. Como disse Harvey Walker o orçamento hoje é um plano de trabalho expresso em dinheiro. Ora, o controle da aplicação dos dinheiros do Estado confunde-se com o controle da execução do plano de trabalho do Executivo pelas diversas unidades administrativas.

ESPECIFICAÇÃO, UNIVERSALIDADE E UNIDADE

Sendo a universalidade e a unidade dois princípios básicos do orçamento, sem os quais não se poderia mesmo falar em orçamento, parece oportuna uma análise do princípio da especificação orçamentária em face desses dois princípios que são, por assim dizer, a essência do orçamento.

A universalidade, sabemos, consiste na inclusão no orçamento de todas as receitas e todas as despesas do governo. A preservação do crédito do Estado, o impedimento de despesas excessivas e o equilíbrio do orçamento, como acentua Sundelson, exige a reunião de todas as entradas e saídas dos dinheiros públicos.

A especificação orçamentária dificulta aparentemente a observância deste princípio, uma vez que a discriminação detalhada das rendas públicas torna volumosos os orçamentos, dificultando sua congregação num só quadro orçamentário. Alguns autores chegam mesmo a afirmar que não é possível efetuar a universalidade a menos que se incluam as importâncias totais das receitas e das despesas.

A inclusão dos totais das verbas no orçamento geral e a discriminação à parte, em tabelas explicativas, entretanto, oferece a solução conciliatória às dificuldades aludidas no parágrafo anterior.

Quanto ao princípio da unidade pode-se apontar as mesmas dificuldades se este princípio for considerado em seu aspecto formal. Dando-se-lhe entretanto a acepção da não afetação de rendas não parece apresentar nenhuma contradição ao princípio da especificação.

VANTAGENS E INCONVENIENTES

A discriminação orçamentária na opinião dos que a defendem é de grande importância para o

bom emprêgo dos dinheiros do govêrno. E' preciso que haja discriminação para haver uma ponderação clara das receitas e das despesas. Como admitir, dizem os defensores dêste princípio, um tributo que não esteja devidamente especificado, e, portanto, sem uma justificação. Do mesmo modo as despesas não caracterizadas não podem refletir um programa de trabalho.

A especificação excessiva, entretanto, tem o grande inconveniente de entrar a ação do administrador. O orçamento antes de mais nada é um plano, e, como todo plano, baseia-se na previsão. Se não deixamos ao administrador liberdade suficiente para adaptar êsse plano às eventualidades a que todo plano está sujeito êle fracassará. A êsse respeito parece oportuno citar um trecho do artigo de Sundelson, quando trata dêste princípio:

"A literatura relativa a matéria não insiste numa rigorosa obediência a êste princípio; pelo contrário, o que impressiona é a inevitabilidade das infrações. Neumark formula as regras que a seu ver, devem ser seguidas no tratamento dos elementos imprevistos. O leitor é levado a analisar os orçamentos suplementares, adicionais ou retificativos, e bem assim, os diversos sistemas de incluir no mecanismo orçamentário as contingências inesperadas, cujo exame não seja possível adiar até o início do novo período orçamentário. A crise econômica transformou essa questão num dos nossos problemas orçamentários mais prementes. Se a receita prevista deixa de concretizar-se e se se fazem novos apelos aos recursos do govêrno o mecanismo orçamentário deve ser capaz de se adaptar aos novos acontecimentos. Se não o fizer fracassará. Julgamos desnecessário frisar quão vital é saber exatamente de que maneira cada orçamento domina êsses fatores. E o sistema é destituído de mérito se não prever as técnicas necessárias às alterações e revisões, no decurso do período fiscal..." (2).

A formulação dêsse princípio, declaram outros autores, é unilateralista, considerada apenas do ponto de vista do legislativo. Se por um lado facilita a fiscalização po executivo, por outro impede o administrador de bem executar o seu plano de trabalho. E' necessário tornar menos rígida a sua aplicação, pois do contrário não é possível uma administração eficiente tendo em vista a grande complexidade dos problemas que estão afetos ao executivo.

COMO CONCILIAR O PONTO DE VISTA DO LEGISLADOR E DO ADMINISTRADOR

Ao tratar desta parte do presente trabalho daremos inicialmente a palavra ao ex-diretor do Bureau of the Budget dos Estados Unidos, Harold Smith, em cujo discurso recentemente traduzido para o português, esgota completamente o assunto.

Focalizando a necessidade de conciliação das concepções parlamentaristas, com os imperativos da moderna concepção do Estado, esboça Harold Smith o seguinte princípio que visa a conciliar a necessária liberdade do administrador com

a acentuada restrição imposta pelo princípio da especificação em sua concepção antiga:

"ARBITRIO EXECUTIVO — A administração eficiente e econômica ficará prejudicada se a distribuição das dotações for feita em termos por demais restritos. O documento orçamentário sem dúvida tem de ser muito minucioso, a fim de bem informar o legislativo, e orientar o executivo; é desejável, no entanto, que só se concedam dotações atendendo às atividades gerais exercidas pelos órgãos ou suas subdivisões e de acôrdo com as deliberações legislativas de quais sejam os objetivos normais da administração. Conviria deixar, pois, ao Poder Executivo a escolha dos meios apropriados à execução dos propósitos estipulados em lei" (3).

Apresenta, assim, a referida autoridade a solução para o problema proposto no título dêste capítulo.

Realmente, a administração ficará prejudicada com dotações em termos muito restritos. O administrador terá sua ação limitada. Não poderá completar, por assim dizer, o trabalho cuja execução foi por êle planejada. Alegam os legisladores que a não especificação das dotações os vem privar dos meios de contrôle e, portanto seus propósitos podem não ser executados como queiram. Êsses propósitos, porém, vão ser executados pelo administrador. A escolha do melhor modo de realizá-los, portanto, compete a êste. Ao contrário do que afirmam aquêles, a garantia da execução fiel de seus propósitos não depende de uma especificação detalhada, mas antes, de uma organização eficiente da administração financeira. Não se quer dizer com isso que devam figurar no orçamento apenas as dotações globais. Se a especificação minuciosa dificulta a ação do administrador não se pode negar, por outro lado, que a votação das dotações globalmente poderia dar margem a abusos por parte dêste último. Tal situação, entretanto, poderia ser contornada se fizéssemos distinção entre lei orçamentária e orçamento executivo. Realmente, as dotações poderiam ser discriminadas rigorosamente no orçamento executivo, sem, no entanto, limitar a ação do administrador, uma vez que poderia ser modificado por meio de decreto executivo. Ainda assim poder-se-ia formular a crítica de que tais discriminações previstas num orçamento que pudesse ser modificado à revelia do Legislativo servissem apenas para efeito de se impingir o programa de trabalho, não sendo depois cumprida. Neste caso porém há o recurso apresentado por H. Smith de que um sistema de relatórios e uma tomada de contas independente impediria tais abusos, completando o princípio do árbitro executivo referido acima.

A discussão neste ponto conduz-nos necessariamente a umas considerações acêrca do estôrno ou transposições orçamentárias, pois êste aspecto do problema está contido no próprio conceito do princípio da especificação como vimos acima quando nos referimos à análise de Neumark. De acôrdo com a definição dêste autor as transpo-

(2) J. WILNER SUNDELSON — Princípios Orçamentários — tradução de Célia Neves, in Revista do Serviço Público.

(3) O Orçamento como instrumento de contrôle legislativo — pág. 12 — Discurso proferido ante a Municipal Finance Association, Ohio.

sições orçamentárias violam o aspecto qualitativo do princípio da especificação orçamentária.

A pergunta aqui, seria:

Deve ou não ser permitido o estôrno?

Depois das considerações que vimos fazendo nestas últimas linhas parece-nos desnecessária uma resposta a esta pergunta. Se chegamos à conclusão de que há necessidade de se restringir a discriminação orçamentária em seu aspecto quantitativo o mesmo teríamos que dizer com respeito ao aspecto qualitativo. Não vemos em que possa prejudicar a transposição orçamentária se feita dentro de uma mesma verba. Trata-se aqui da maneira melhor de se realizar o serviço e isto deve competir ao administrador. Uma vez que a vontade do legislador seja executada, o meio pelo qual se a executa deve estar a cargo do administrador. A alegação de que tal flexibilidade pode trazer abusos não procede porque, como vimos acima,

tais abusos poderiam ser evitados por meio de um controle *a posteriori*. É preciso deixar claro, porém, que defendemos apenas as transposições dentro de uma mesma verba. Condenamos o estôrno de uma verba para outra, por exemplo, de material para pessoal.

* * *

Encerrando estas considerações cabe-nos acentuar que os problemas da discriminação orçamentária, pela sua grande atualidade e pela importância que o estudo do orçamento representa atualmente para o país, deveria merecer um tratamento mais profundo, uma exposição mais segura da análise que se fez do referido princípio. Tal objetivo, entretanto, foge à pretensão deste trabalho limitado pela pouca experiência do autor no campo orçamentário como também pela exigüidade de tempo que são responsáveis pelas falhas nêle contidas.

PESSOAL

Das responsabilidades dos servidores públicos

JOSÉ MEDEIROS.

AS múltiplas relações existentes entre o servidor público e o Estado levaram o legislador a sistematizá-las, de acôrdo com a teoria estatutária. Assim, à margem dos direitos e vantagens, os servidores públicos estão sujeitos a uma série de deveres e obrigações, estipuladas em leis e regulamentos. A inobservância de quaisquer desses deveres e obrigações importa em responsabilidades, que, como consequência, acarreta a aplicação de sanções.

2. De acôrdo com a natureza das transgressões, a responsabilidade pode ser administrativa, civil e penal.

Diz-se que há responsabilidade administrativa quando, no exercício de seu cargo ou função, o servidor pratica atos ou incorre em omissões que violem as atribuições ou deveres estabelecidos para execução dos encargos que lhe são cometidos, ou que, mesmo fora de suas funções, pratique atos que o possa desmerecer perante o conceito público. A sanção administrativa atinge o servidor em seus direitos de *servidor*, e consiste, na prática, na imposição de penas disciplinares.

3. A responsabilidade civil decorre do exercício doloso ou culposo do cargo ou função pública,

que importe em prejuízos de terceiros. No entanto, essa responsabilidade não é direta, não fere o servidor de frente, porquanto, em observância ao princípio contido no art. 194 da Constituição de 1946, as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos causados à Administração por atos praticados pelo servidor, sem que terceiros sofram lesão direta. Em ambos os casos, essa responsabilidade consiste na indenização ao Estado, por parte do servidor. A sanção civil, portanto, alcança o servidor em seu patrimônio.

4. O servidor público incorre em responsabilidade penal quando transgredir qualquer dispositivo do Código Penal que trate dos crimes contra a Administração em geral. Para êsse efeito, considera-se funcionário público quem, embora transitóriamente ou sem retribuição, exerce cargo, emprêgo ou função pública, equiparando-se a êste os servidores autárquicos. A sanção penal afeta o servidor nos direitos pessoais que tem como qualquer cidadão, e em primeiro lugar em seu direito de liberdade, constituindo, na prática, na aplicação das penas capituladas naquele Código.

5. Em observância a princípio estatutário, a responsabilidade administrativa não exime o