

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

O Orçamento na Administração Brasileira

JOSÉ V. O. MARTINS

II

(Conclusão)

A INTERVENÇÃO do D.A.S.P. no campo das atividades orçamentárias do Governo Federal não se operou de inopinado. Um largo e fecundo período de preparação antecedeu a essa ingerência.

Ao tempo dessa preparação, estava bem arraigada a noção de que em matéria orçamentária o sucesso dos empreendimentos depende, em larga escala, da qualidade do pessoal encarregado das tarefas específicas de tão complexo mister.

Durante os trabalhos de elaboração das propostas orçamentárias para os exercícios de 1939 e de 1940, as observações recolhidas pelos representantes do D.A.S.P., junto ao órgão então competente, vieram reforçar a convicção de que urgia preparar quadros habilitados, à altura das responsabilidades que deveriam ser conferidas ao órgão central orçamentário em véspera de ser criado, para agir de maneira permanente.

Esboçou-se, então, um vasto plano de realizações. Sua execução porém, não podia ser levada a efeito sem o concurso de especialistas. Era preciso formar os necessários quadros de peritos. Ao D.A.S.P. coube esta tarefa delicada. Criou uma série de cursos básicos e especializados; estabeleceu a prática dos seminários e atraiu para uns e outros um grupo de indivíduos de reconhecidas possibilidades. Em seguida propôs a criação da carreira de Técnico de Administração, com especialização em assuntos orçamentários, e as funções auxiliares de Assistentes de Administração, também com especialização na matéria. Realizados os concursos e as provas de habilitação foram os habilitados encami-

nhados aos grandes centros do estrangeiro, para efeito de aperfeiçoamento.

No entanto, um fato curioso se verificou: raríssimos foram os candidatos que se propuzeram aos cargos e funções mencionados, com especialização em orçamento. Dêsse modo, até 1943, na carreira de Técnico de Administração havia apenas um servidor especializado em orçamento, aprovado em concurso, e pouco menos de meia dúzia de Assistentes, com a mesma especialização, devidamente habilitados. Sòmente no decurso dêsse ano foi que o Departamento logrou assinalar a aprovação de mais dois técnicos de administração, também especializados em orçamento.

Não há, pois, a menor dúvida de que o propósito primacial do D.A.S.P. era tudo envidar no sentido de constituir equipes de alto nível intelectual e técnico, como medida assecuratória da viabilidade de um sistema de órgãos orçamentários em perspectiva.

Essa projetada estrutura de órgãos orçamentários deveria ter uma espécie de mola central, de matriz do sistema. Houve quem lutasse para que êsse órgão central fòsse localizado à base da Chefia Executiva, num nível não ministerial, a fim de ficar a salvo dos choques de interesses das competições dêste nível, obedecendo exclusivamente à orientação direta do Chefe da Administração. Não vingou essa idéia.

A fórmula vencedora, porém, representou o meio termo; traduziu a forma eclética de uma solução. O Decreto-lei n.º 2.026, de 21 de fevereiro de 1940 criou essa peça central do sistema orçamen-

tário brasileiro, dando-lhe um caráter permanente e imprimindo à sua estrutura e funcionamento, feição mista. O novo órgão ficou subordinado administrativamente ao Ministério da Fazenda e tecnicamente ao D.A.S.P. Trata-se da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda.

E' claro que a fórmula vitoriosa se impôs como uma tentativa, como um experimento, e portanto, como solução de vigência transitória, até que os resultados de sua atuação pudessem ser devidamente ponderados e confrontados com os planos estabelecidos.

A repercussão do decreto-lei em causa foi bem sensível. Em primeiro lugar, ficou patenteado que de fato o Governo reconhecia que o aspecto da continuidade do processo orçamentário era fundamental, e, dêste modo, incompatível com a modalidade de atividades intermitentes desempenhadas por aquelas Comissões de Orçamento, de vida efêmera e que apenas funcionavam ao apagar das luzes, para improvisar a elaboração da proposta orçamentária da União.

Por outro lado, o órgão criado pelo Decreto-lei n.º 2.026, de 21 de fevereiro de 1940 teria que desempenhar importante missão nos domínios da técnica orçamentária. O que se vinha fazendo, com extremada ausência de orientação e método, passou a ser feito, com o advento da Comissão de Orçamento, de maneira radicalmente oposta. A coordenação das atividades orçamentárias, até então não praticada, tornou-se uma realidade. E vale a pena salientar: os trabalhos orçamentários passaram a ter um órgão próprio, em condições de prestar tôdas as informações solicitadas e de arcar com o ônus das críticas por acaso formuladas.

Para tanto, contudo, foi necessário um esforço prévio de aprestamento. E isso representou qualquer coisa de extraordinário, máxime, em se tratando do Brasil, onde movimentos desta natureza não possuíam tradição. Para se fazer uma pequena idéia do esforço expendido, basta salientar que a Comissão de Orçamento não recebeu das repartições improvisadas que antes atuaram, nada que servisse de base à efetivação de seu programa. Nem no setor básico — plano de trabalho, nem tão pouco no outro setor do orçamento — estrutura de bens, isto é, no plano financeiro.

Não desejamos sustentar que a Comissão de Orçamento adotou um irrepreensível processo de

elaboração do Orçamento. Não lhe era possível, de chôfre, imprimir às velhas práticas uma feição nova, isto é, fazer com que o curso dos trabalhos rumasse sob novas diretrizes, ordenado do tópo da pirâmide, sede das deliberações do Chefe da Administração, envolvendo todos os postos distribuídos desde êsse ponto mais alto até a base da figura, símbolo geométrico da engrenagem administrativa.

No entretanto, as unidades administrativas, cuja participação na elaboração do plano de trabalho governamental era realmente nula, passaram a colaborar, na medida das possibilidades que lhes foram oferecidas.

A Comissão de Orçamento procurou, desde logo adotar o mesmo sistema de ação orçamentária vigente nos Estados Unidos da América do Norte, cuja base, como sabemos, repousa nos princípios de escalonamento da autoridade, hierarquia e disciplina.

O primeiro dêstes princípios é condição *sine qua* em matéria de organização, e como tal desfrutava uma importância incontestável. E' o que Harold Smith chamava de *two ways budgeting*, ou seja, circulação de instruções e relatórios do ápice para a base e inversamente desta para o tópo.

Um dos primeiros cuidados do novel órgão central orçamentário foi procurar adaptar à nossa situação as vantagens dêsse processo americano. Assim é que a prática da expedição de instruções foi imediatamente adotada, visando esclarecer as agências administrativas, de molde a integrá-las efetivamente no ritmo da nova técnica do processo orçamentário. Ao mesmo tempo exigiu o órgão central que as agências em causa fizessem chegar à esfera central, através do sistema hierárquico em vigor, os seus pontos de vista, acompanhados das justificações respectivas, expressas através de relatórios claros e bem precisos.

A significação dêste fato é de uma importância que à primeira vista dificilmente se percebe. Mas se o considerarmos tendo em vista o conceito de escalonamento e a noção que o mesmo encerra correspondente a permanentes prestações de esclarecimentos, de logo apreenderemos o alcance prático do princípio que esta noção encarna.

Assim, por exemplo, no caso da infinda discussão entre os que apoiam o critério da outorga de verba global e dos que se batem para que ela seja con-

cedida especificamente, os efeitos da prática do escalonamento tornam sem conteúdo os termos desta disputa. E' que, tal prática, substitui nos seus resultados o que se deve esperar da especificação, como instrumento de contrôlo administrativo. Um e outra, visam, em última análise, o exercício de um contrôlo eficiente do plano de trabalho governamental. Além do mais, é preciso não perder de vista, o escalonamento tem como corolário necessário a centralização ou a integração.

Desta forma, o órgão central orçamentário ao remeter às unidades administrativas o material necessário, acompanhado das instruções costumeiras, conta que o mesmo retorne devidamente preenchido e anotado.

Por outro lado, quando se diz que o processo orçamentário de determinado govêrno funciona à base do princípio do escalonamento, isso equivale a afirmar que a elaboração da proposta orçamentária se realiza em três níveis — repartição, Ministério e no órgão centralizador e coordenador das atividades orçamentárias.

A razão dessa distribuição de tarefas é que a elaboração procesada em três níveis diferentes costuma anular os êrros cometidos nos diversos graus, ou complementar os acertos verificados desde o nível primário ao superior, isto é, ao central. Digase, porém, de passagem, que os acertos, as realizações positivas, dependem cem por cento da qualidade dos operadores.

A par dessa tentativa de implantação das práticas representativas do princípio do escalonamento, outras medidas de ordem especial, referentes ao elemento pessoal, constituíam objeto de cogitação das esferas administrativas, responsáveis pela solução do problema.

Sabia-se que a necessidade mais premente no Brasil era ensinar os chefes de repartições a adquirir *consciência orçamentária*, isto é, capacidade de traduzir em cifras o seu programa de trabalho. Felizmente algo se vem conseguindo, neste particular, mas num sentido ainda muito restrito, de forma exclusivamente unilateral, o que não assegura a viabilidade do preparo de uma proposta orçamentária como deve ser feita e de acôrdo com os interesses fundamentais do país.

Portanto, sômente a posse de uma consciência orçamentária, em sua acepção mais ampla, poderá

levar os chefes de repartições a compreenderem a importância e alcance da elaboração de uma proposta. Não é mais admissível que os chefes de repartições continuem a racionar em termos de gastos exclusivamente. *

E' comum, porém, a verificação dessa atitude psicológica da parte desses chefes, expressa não só através dos documentos em que solicitam créditos, como na defesa desses mesmos créditos, escrita ou oral, perante o órgão central orçamentário. Tem-se observado, ainda, que em nenhum momento esses agentes da administração se detêm para fazer qualquer concessão aos aspectos ponderáveis do plano financeiro. Agem como se o orçamento tivesse apenas um plano único — o de trabalho — e como se a execução do mesmo independesse de toda e qualquer obtenção de recursos financeiros.

Convenhamos que é levar demasiadamente longe o conceito de independência das atividades inerentes aos dois planos conformadores do Orçamento. Não se exige, por outro lado, que o chefe da repartição deva ser um técnico de orçamento. Mas, é de toda conveniência que de sua formação profissional conste noções fundamentais a respeito da matéria orçamentária.

Todos esses problemas cresciam de importância no espírito daqueles que tiveram de planejar a estrutura orgânica e o dinamismo funcional da Comissão criada pelo Decreto-lei n.º 2.026, de 21 de fevereiro de 1940 — efetivamente, o primeiro órgão central orçamentário do país.

Instalada a Comissão de Orçamento, uma das suas primeiras providências foi instituir o sistema de audiências para os chefes de serviços e de repartições. Tais contactos com os dirigentes do órgão central orçamentário não equivaliam a simples encontros formais. Pelo contrário, sua finalidade era complementar os esclarecimentos já prestados nas justificativas das propostas elaboradas, retificando possíveis falhas, que hajam escapado ao exame do nível departamental ou ministerial. Esta inovação muito contribuiu para a concretização do ideal de transformar-se o processo orçamentário num empreendimento realmente técnico.

No tocante à estrutura de bens, ou seja, ao plano financeiro, não foi menor o esforço dos dirigentes da Comissão de Orçamento. Basta assinalar que

nada existia de concreto relativo a elementos necessários ao curso das atividades neste setor, ao tempo da criação do órgão central. Não havia documentação de qualquer espécie. Os órgãos que antes tiveram a atribuição de elaborar a proposta orçamentária da União não podiam cogitar de organizar qualquer base documental, porque, antes de mais nada, lhes faltava o indispensável senso de estabilidade, de permanência. Assim ocorrendo, não se deve estranhar que seus quadros, treinados no mister da improvisação, não possuissem formação doutrinária e técnica. E' evidente que êsses órgãos transitórios não poderiam transmitir ao novo órgão central — Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda — arquivos depositários de experiência aproveitável.

A equipe organizada para lotar o novo órgão central orçamentário, era constituída de homens animados por uma nova mentalidade e devidamente preparados para implantar as inovações estudadas. Pela primeira vez, num conjunto tão homogêneo, ninguém contestava de que não seria viável a consecução de uma proposta orçamentária aceitável, se não se conseguisse tratar os problemas da Receita e da Despesa, com o mesmo rigor técnico. A própria autonomia dos trabalhos dêstes dois setores do orçamento passou a ser encarada com a devida relatividade. O velho conceito de preeminência de um dos setores sobre o outro desapareceu, para dar lugar ao critério de franco entendimento entre os responsáveis pela fixação da despesa e os elaboradores das previsões das rendas públicas.

Daí, o cuidado com que foi encarado o problema da previsão dessas rendas. Urgia que a proposta orçamentária fôsse apresentada, em seu duplo aspecto, em perfeita igualdade de condições. Era preciso que se fizesse sentir a disciplina de uma ação coordenada, a fim de assegurar um perfeito entendimento entre os dois compartimentos orçamentários, dentro de um critério estritamente técnico.

Vimos, porém, que o novo órgão centralizador das atividades orçamentárias da União não encontrou, ao iniciar o seu árduo trabalho, o menor roteiro, a mais leve indicação, deixados por essas comissões improvisadas, de undécima hora, a respeito do material de que se teriam valido para elaborar os cálculos consubstanciados nos orçamentos de sua autoria.

Desta forma, era inevitável as dificuldades a serem enfrentadas pelo novo órgão "a fim de dar solução a delicados problemas financeiros: uns predominantemente administrativos; outros essencialmente técnicos" (1).

O novo órgão, porém, seguiu a orientação que as circunstâncias lhe ditaram. Agiu imediatamente no sentido de acumular documentação básica, isto é, dados econômicos, financeiros, sociais, etc. Com ingente esforço, logrou sistematizar todos êsses índices. Isso constituiu, por assim dizer, o batismo de fogo do pessoal. Concomitantemente, porém, novas tarefas eram encetadas, referentes a investigação e estudos diretos dos fenômenos econômicos e financeiros do país. Os frutos destas pesquisas deveriam orientar o estimador das rendas públicas, uma vez que o conhecimento dêles lhes ampliava o ângulo visual.

E' preciso destacar que o novo órgão central orçamentário jamais contou, de modo orgânico e efetivo, com a colaboração de repartições especializadas, capazes de assistir o orçamentista, na execução de suas intrincadas tarefas, como acontece, por exemplo, nos Estados Unidos da América do Norte, onde muitas dessas repartições se incumbem da coleta, classificação, sistematização e tabulação de dados contábeis e estatísticos, relativos às finanças e à economia do país (2).

O valor da colaboração dessas repartições especializadas é evidente. Além de proporcionar inestimáveis informações, desonera o órgão orçamentário de tremendos encargos e responsabilidades principalmente quando em foco a situação do problema no Brasil, onde o preparo e a revisão das estimativas é de exclusiva responsabilidade do órgão orçamentário central.

A razão dessa exclusividade, convém salientar, não deve ser interpretada como manifesta tendência do órgão central orçamentário à absorção de competência e acumulação de poder e de autoridade. A adoção de tal diretriz resultou da observação dos efeitos negativos, decorrentes do critério vigente na América do Norte, onde o Departamento do Tesouro e o Bureau de Orçamento se desen-

(1) Relatório da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, 1944.

(2) A. E. BUCK — *Public Budgeting* — Harper & Brothers Publishers — N. York, 1929, págs. 162 e segs.

tendem frequentemente no trabalho de preparação das previsões orçamentárias. A repetição de tais desentendimentos tem gerado sérios prejuízos e comprometido o clima de compreensão na alta esfera administrativa do país.

Em face dessa observação, decidimos atribuir a um só órgão o encargo de preparar e rever as estimativas das rendas públicas federais, por se nos afigurar a melhor solução.

Na América do Norte, o Departamento do Tesouro elabora as previsões das rendas públicas e o Bureau de Orçamento empreende o trabalho de revisão e modificação das mesmas. A atribuição conferida ao primeiro, efetivada, em razão de dispôr, originariamente, dos elementos, como administrador que é das rendas públicas; a conferida ao segundo, teve em mira a posse dos conhecimentos técnicos e sua utilização no emprêgo do método que adota.

Em que pese à perfeição da divisão do trabalho, os atritos verificados não a recomendam. Pensando nisto, os projetadores da Comissão de Orçamento lhe deram uma entrosagem verdadeiramente habilidosa. Ficou localizada de modo a representar o papel de elo entre o campo de atribuições do Ministério da Fazenda e a esfera de interesse técnicos da futura Divisão de Orçamento do D.A.S.P.

E' claro que não se perdeu de vista a situação do Ministério da Fazenda, como administrador das rendas públicas e como detentor dos dados essenciais à previsão das mesmas. O corpo técnico da Comissão de Orçamento, todo êle ligado ao D.A.S.P., não teria meios para preparar a necessária base documental, para a futura Divisão de Orçamento, se não pudesse agir em estreita harmonia com os órgãos-chaves do Ministério da Fazenda, contando com a espontaneidade de sua colaboração.

Parte do sucesso alcançado pela antiga Comissão de Orçamento, foi produto dessa orientação hábil e sensata, concernente a sua estruturação e atuação. Pelo menos, pôde funcionar, desde o primeiro instante, sem maiores tropeços, num clima de relativa harmonia e compreensão. Isso foi-lhe particularmente útil, principalmente aos interesses dos estudos que teve que empreender, desde a série de pesquisas, até às experiências realizadas no propósito de criar um método para a previsão das rendas e acumular elementos para servir de base

às operações de aperfeiçoamento contínuo desse instrumento de previsão.

Vê-se, dêste modo, que a criação da Comissão de Orçamento visou a concretização de um ideal superior. Não representa obra de conchavo, não nasceu de injunções competitivas e nem resultado de transigências recíprocas, entre o D.A.S.P. e o Ministério da Fazenda. Pelo contrário, fundamentalmente, desde o seu delineamento, foi fadada a representar o papel de ponte de ligação entre duas épocas distintas e, principalmente, levar a termo a missão de preparar a base de ação para o funcionamento do órgão que deveria ter vida permanente — a Divisão de Orçamento do D.A.S.P.

Segundo os cálculos mais otimistas, o Orçamento para o exercício financeiro de 1945 já poderia ser elaborado pela divisão prevista no parágrafo único do art. 3.º do Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho 1938. Algo faltou, no entanto, e esta previsão não pôde ser confirmada. Contudo, a 2 de junho de 1945 era assinado o Decreto-lei n.º 7.608, criando a anunciada Divisão de Orçamento do D.A.S.P. Sob a responsabilidade desta novel Divisão já foram elaboradas três propostas orçamentárias, e não obstante a dificuldades da presente fase de acondicionamento das atividades administrativas à nova ordem constitucional, a mais jovem Divisão do nosso Departamento de Administração Geral vem, cada dia mais, se afirmando no conceito daquêles que, mais intimamente, têm podido apreciar o vulto e a eficiência de seu trabalho.

Fica assim evidenciado que foi o Brasil o primeiro país da América do Sul a criar um órgão especializado para tratar de orçamento. Não importa que as funções orçamentárias previstas em 1938 para serem executadas pelo D.A.S.P., não tenham sido postas em prática imediatamente, tendo o Governo lançado mão, como sabemos, dos relevantes préstimos da Comissão de Orçamento. Ademais, é sabido que, na América do Norte, por espaço de 20 anos, o Bureau de Orçamento esteve localizado no Departamento do Tesouro, apesar de subordinado ao Presidente da República. Era uma excrescência, mas assim permaneceu, a título de contornar dificuldades criadas pela resistência da tradição fazendária. Sòmente o prestígio da administração Roosevelt conseguiu vencer essa resistência e transferir, em 1939, o mencionado Bureau, para a estrutura da Chefia Executiva.

Essa profunda transformação introduzida na administração pública em geral e nas práticas orçamentárias em particular — cujos detalhes e variados lances, decididamente, não cabem dentro do limitado espaço deste trabalho — criou imediatamente as necessárias condições para que o Chefe do Poder Executivo pudesse empreender anualmente, através de sua proposta orçamentária, uma rigorosa revisão dos problemas afetos à sua responsabilidade e um detalhado exame da necessidade de todos os órgãos do serviço público.

Graças aos progressos alcançados pela técnica de previsão e controle das rendas públicas, provável arrecadação das rendas do exercício financeiro em curso e as respectivas do exercício a inaugurar-se, fica o Executivo em condições de proceder a uma distribuição mais adequada dos recursos financeiros, a problemas constantes do programa de administração, devidamente hierarquizados, e, por isto mesmo, insertos na ordem de prioridade, por serem mais oportunos e de realização improporcionável.

Em conclusão, todos os esforços expedidos, nessa década de fecundas realizações, transformaram sensivelmente o panorama das atividades orçamentárias do país. Anteriormente, não era apenas o conceito de orçamento que não correspondia a verdadeira realidade. Os processos empregados neste

setor da administração pública, sempre foram seródios e inadequados. A fixação de suas fórmulas era produto de sedimentação. Seu prestígio era apenas oriundo da rotina, da repetição imemorial.

Hoje, porém, o panorama é completamente diferente. Tanto os problemas da despesa como os da receita vêm sendo cuidadosamente estudados. Vimos as modificações operadas no campo do *plano básico*, isto é, da Despesa; e no que se refere ao *plano financeiro*, no setor de seu maior interesse — previsão das rendas públicas — já não mais subsiste o equívoco do curioso *método das médias trienais*, que, reduzido às suas justas proporções, já não pode ser tomado a sério por qualquer estimador que possua idéias menos primárias a respeito de previsões.

Se não se verificar qualquer retrocesso em nossa marcha, em busca de um aperfeiçoamento crescente, com mais algum tempo, a Divisão de Orçamento e Organização do D. A. S. P. estará em condições de assegurar ao Governo, de um modo geral, uma valiosa cooperação, contribuindo, decisivamente, para que o Orçamento Geral da União possa ser efetivamente considerado como um verdadeiro plano de trabalho governamental, expresso em termos monetários.

ORGANIZAÇÃO

Fundações, entidades de Direito Privado

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

AS FUNDAÇÕES são pessoas jurídicas de direito privado.

Esse conceito é o que se tem da doutrina, do direito alienígena e do direito interno.

Buscando na doutrina a compreensão do que sejam as fundações, verificamos serem elas, em suas origens, análogas aos legados ou doações com encargo.

As fundações, como tais, parecem haver surgido na Alemanha, sob a forma, que lhes é comum, de afetação dum patrimônio a um fim.

A fundação, no sentido técnico e especial da palavra, diz Saleilles, é *aquela que consiste em um patrimônio independente e autônomo, constituído para um fim estatutário e existindo em função apenas do fim a preencher, pertencendo, assim, idealmente, a uma entidade ideal representativa da afetação dada à propriedade* (1).

A diferença entre a fundação genuína e as duas outras formas de destinação dum patrimônio a um

(1) APUD SÁ FREIRE — *Manuel do Código Civil Brasileiro*, Rio, 1930, vol. II, pág. 306.