

O Sistema Orçamentário Federal

ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS

O presente artigo é um rápido estudo do Sistema Orçamentário Federal. O autor focaliza, em síntese, sob vários aspectos, a sua estrutura e funcionamento, apontando virtudes e defeitos do sistema atual. Trata-se, com efeito, de assunto oportuno, analisado por quem, mais de uma vez, tem versado sobre questões financeiras e orçamentárias, com indiscutível equilíbrio e precisão. (N. R.)

O Sistema Orçamentário compreende o conjunto de órgãos da pública administração que, direta ou indiretamente, intervem no *Processo do Orçamento*, isto é, na sua elaboração, votação, execução e controle. “Na esfera administrativa, o Sistema Orçamentário Federal constitui-se de órgãos permanentes e especializados nas técnicas de elaboração, execução e controle do orçamento, criados sob o influxo do D.A.S.P. São peças mestras do Sistema a Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P. — Órgão Central — as Divisões de Orçamento dos Ministérios e as Secções de Orçamento dos Departamentos. Em todos os níveis estes órgãos funcionam em estreita articulação com os de Pessoal, Material e Obras”. O “processus”, também denominado mecanismo orçamentário, caracteriza-se por fases distintas e inconfundíveis, e atinge a todos que, na administração dos negócios públicos, tenham qualquer parcela de responsabilidade na sua gerência, desde o Presidente da República, na sanção do orçamento, ao mais modesto exator das rendas públicas federais, no cumprimento de suas atribuições.

Inferese, pois, que o sistema se coaduna com um complexo de órgãos que se alinha, se hierarquiza e se interrelaciona para consecução de funções específicas — orçamentárias — enquanto o processo se alia a uma técnica, também própria, de ordenação e divisão do trabalho, para realização final

dessas funções. Tais aspectos do conjunto orçamentário, tão simplistas como à primeira vista parecem, mas, no fundo, bastante diversos, talvez, por isso mesmo, não tenham recebido tratamento uniforme. É o que se deprende das próprias palavras de Buck sem dúvida alguma, uma das grandes autoridades no assunto e, cuja obra já se tornara clássica: “pode-se dizer que o orçamento possui três elementos essenciais: (1) um plano financeiro, (2) um processo para formulação, autorização, execução e controle desse plano e (3) uma autoridade governamental responsável pelos sucessivos estágios do processo. Esses elementos, em combinação, são usualmente denominados “sistema orçamentário”, algumas vezes “processo orçamentário” ou simplesmente conjunto orçamentário (budgeting), enquanto o plano financeiro propriamente dito é conhecido como “orçamento”. Assim, o termo “orçamento” tem uma acepção geral e outra específica, a qual só se pode determinar em face de cada caso em que é empregado” (1).

O orçamento, ou melhor, o plano de trabalho expresso em termos de dinheiro, como a moderna técnica o conceitua, é sobejamente conhecido (2); do processo orçamentário trataremos ligeiramente neste estudo. Quanto, porém, ao terceiro item enunciado por Buck, ou seja, a autoridade responsável pelo conjunto do orçamento, analisaremos mais detalhadamente, a seguir, dado o interesse de que o mesmo se reveste. Nele reside a questão política do orçamento, determinante primeira da estrutura do “sistema”. Da organização política do Estado, de sua forma de governo, dependerá a estrutura e funcionamento do Sistema Orçamentário, sabido que ele representa uma das

(1) A. E. BUCK — *The Budget in Government of Today* — N. York. 1934, pág. 46.

(2) Do autor — *A Conquista do Orçamento* — R. S.P. Maio de 1945.

(3) Pandiá Calógeras, — *Problemas de Administração* — São Paulo — 1933, pág. 9.

peças mestras dessa organização. Todo orçamento traduz, invariavelmente, uma política de governo, no dizer lapidar de Calógeras (3). Logo, assume caráter político preponderante, aspecto êsse entusiasticamente defendido por grande número de tratadistas contemporâneos.

Nos governos autocráticos, o Sistema de Orçamento é abrangente e centralizador, por excelência, relegando sempre os órgãos de deliberação coletiva, mormente aqueles emanados da vontade direta do povo. A técnica orçamentária propriamente dita nada ou pouco se ressentem com isso, conquanto a aprovação e o controle dos dinheiros públicos deixem muito a desejar. Há diminuta publicidade dos negócios do governo e o povo, isto é, o contribuinte, nunca sabe, ao certo, como se processa a arrecadação das rendas públicas e a quanto monta o seu recolhimento, da mesma forma como desconhece a realização das despesas.

Já nos governos democráticos, observamos a preponderância das instituições de cunho popular, cuja atuação, no Sistema Orçamentário, é de máxima significação. Cabe-lhes a responsabilidade moral, perante a opinião pública, e, em muitos casos, a interferência efetiva no controle dos dinheiros públicos, quer na verificação e na fiscalização de seu emprego, quer na adoção de medidas adequadas e acauteladoras para o levantamento dos recursos financeiros. Os meios de que se socorrem para atender à essas finalidades, que lhes são precípuas, variam largamente de país para país, segundo a sua forma de governo.

Nas estruturas governamentais democráticas, onde predomina o regime parlamentarista, sejam elas republicanas ou monárquicas, o Gabinete assume posição ímpar no Sistema Orçamentário. Os membros do Gabinete, elementos tirados do próprio Parlamento, formulam a proposta de orçamento, por intermédio do Ministro das Finanças, devendo então o Parlamento submetê-la à discussão e votação final. Em geral, a proposta é aceita, pois a sua recusa importaria na queda do próprio Gabinete. Tal prática permite maior cooperação e entendimento entre os Poderes Executivo e Legislativo, na elaboração e adoção da proposta de orçamento.

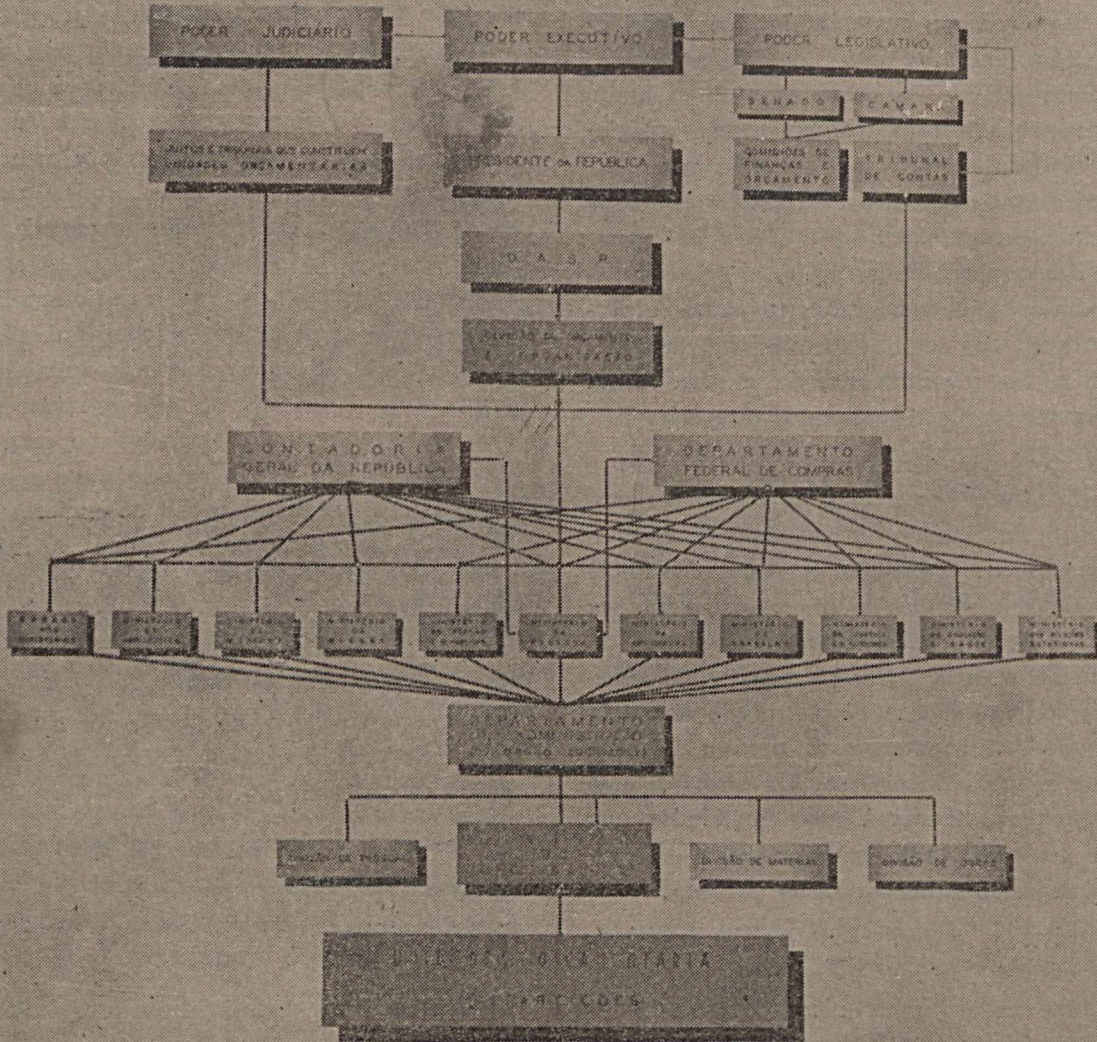
O regime presidencialista observa nítida separação entre os Poderes. O Executivo elabora a proposta de orçamento, por intermédio do Ministério

da Fazenda ou de um órgão técnico, diretamente subordinado à Presidência da República, como nos Estados Unidos e ultimamente no Brasil, e a submete ao Poder Legislativo. Êste, dispondo da prerrogativa que lhe confere a Constituição, estuda-a, do ponto de vista técnico e administrativo, podendo alterá-la, se assim se tornar necessário, no todo ou em parte. Levada a proposta à discussão e votação final é encaminhada ao Presidente da República que a sancionará na hipótese da mesma consultar os reais reclamos da administração pública, de que é dirigente e mentor máximo. Caso, porém, o Legislativo consubstancie medidas contrárias aos interesses nacionais, o Presidente oporá o seu veto e, rejeitado êste, deverá o Congresso Nacional assumir a responsabilidade de sua adoção. O regime presidencialista não permite, mormente do ponto de vista orçamentário, cooperação e entendimento tão estreitos entre os Poderes, quanto no parlamentarismo, uma vez que o Executivo não tem a mesma força sobre o Legislativo. Não dispondo êle de maioria substancial, mantida sob rígida disciplina partidária, surgirá, quase infalivelmente, o problema das obstruções e dos interesses menores, com visível prejuízo para o orçamento. Neste caso a lei de meios deixa de refletir uma política de governo para se tornar uma colcha de retalhos, onde o tamanho de cada remendo representa a força de cada banca ou de cada partido.

Após as considerações gerais levantadas, de caráter meramente elucidativo, vejamos o Sistema Orçamentário Federal na sua estrutura e funcionamento.

Apresenta êle, dada a forma presidencialista de nosso governo, aspecto essencialmente compreensivo, onde compartilham os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no vértice e as Unidades Orçamentárias ou repartições na base. De todos os Poderes é o Executivo o de maior interferência no orçamento, pois de sua iniciativa parte a elaboração, e sob sua responsabilidade é o orçamento executado, devendo caber-lhe, ainda, a verificação imediata dos programas realizados. Pelo gráfico abaixo, visualizar-se-á, de modo amplo e homogêneo, a interrelação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e dos órgãos técnico-administrativos, no Sistema Orçamentário Federal :

SISTEMA ORÇAMENTÁRIO FEDERAL



NA ESPERA ADMINISTRATIVA, O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO FEDERAL CONSTITUI-SE DE UNIDADES PERMANENTES E ESPECIALIZADAS NAS TÉCNICAS DE ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO E CONTROLE DO ORÇAMENTO, UNIDADES SOB O INFLUÊNCIA DO DASP, SÃO PESSOAS MEMBROS DO SISTEMA A DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO DO DASP - ÓRGÃO CENTRAL - AS DIVISÕES DE ORÇAMENTO DOS MINISTÉRIOS E AS UNIDADES DE ORÇAMENTO DOS DEPARTAMENTOS, EM TODOS OS NÍVEIS ES- TÃO ORGANIZADAS FUNCIONAM EM ESTREITA ARTICULAÇÃO COM OS DE PESSOAL, MATERIAL E OBRAS.

A rápida análise do sistema acima, segundo a interferência e a relação de seus órgãos nas quatro fases do Processo Orçamentário, anteriormente mencionadas, complementarará o estudo que ora desenvolvemos. O assunto, indubitavelmente, comportaria mais amplo tratamento, pois além de complexo e empolgante, encontra-se sobremaneira escassa a sua bibliografia em o nosso país. Mas, isso, levar-nos-ia a estender o nosso trabalho, fugindo, assim, às finalidades da Revista do Serviço Público.

I — ELABORAÇÃO

O preparo, ou melhor, a elaboração do orçamento é levada a efeito por um órgão de administração geral — o D.A.S.P. — diretamente subordinado à Presidência da República.

Semelhante ao "Bureau of Budget" dos Estados Unidos da América, o D.A.S.P. se perfilha entre os denominados órgãos de "staff", isto é, de funções típicas de aconselhamento, planejamento e supervisão, sem nenhuma interferência direta na execução, como nos de "linha". Sucedeu ao extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, instituição pela Lei n.º 284, de 1936, e fôra previsto pela Constituição de 1937, tendo sido criado, em definitivo, pelo Decreto 579, de 30-7-1938. Com pequenas alterações manteve-se, assim, até 1945, quando então recebeu nova regulamentação e reestruturação interna, em vigor atualmente.

Entre as suas funções, encontra-se a de elaborar a Proposta de Orçamento a ser enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. Para tanto, dispõe de uma Divisão de Orçamento e Organização que, além das funções citadas, se dedica ao exame e estudo de questões organizacionais, relacionadas com as repartições públicas federais, propondo ao Presidente, quando chamada a opinar, novos regimentos internos de serviços, alterações nos existentes, criação e extinção de serviços e repartições, etc.

Na elaboração orçamentária recebe o D.A.S.P. a colaboração direta e imediata dos Departamentos de Administração, ou órgãos equivalentes, de todos os Ministérios. Tais departamentos, miniaturas do órgão central e coordenador do sistema, encerram do mesmo modo funções de administração geral, como de orçamento, pessoal, ma-

terial, obras, etc. Por intermédio de suas Divisões de Orçamento e estas, de suas congêneres de Pessoal, Material e Obras se processa a articulação interna no nível departamental.

Esse conjunto de órgãos, tendo a Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P. no vértice, examina e estuda, meticolosamente, os planos de trabalho e os pedidos de dotações contidas nas propostas parciais enviadas pelas Unidades Orçamentárias (repartições). As últimas constituem, pois, o desdobramento menor do Sistema, a sua base. As repartições recebem do órgão central de orçamento formulários e instruções próprias para confecção de suas propostas parciais, a fim de que o seu preenchimento seja uniforme e racional e o resultado das informações o melhor possível, facilitando, ainda, a tarefa de exame e estudo das mesmas, durante as "discussões", ou seja, por ocasião dos entendimentos verbais entre os chefes e dirigentes das repartições e a D.O. do D.A.S.P. — as chamadas "audiências do órgão central aos chefes de serviços".

Os Departamentos de Administração analisam as propostas parciais, máxime do ponto de vista técnico-orçamentário, dando-lhes feição uniforme e condensando-as no plano financeiro do Ministério. Posteriormente, a Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P. converte esse plano, em harmonia com as demais propostas parciais dos Ministérios, no plano geral de trabalho do Governo, expresso e corporificado no documento orçamentário. Dispõe a mencionada entidade, para esse fim, de órgãos próprios (Serviço de Coordenação do Planejamento Administrativo e Secção do Orçamento Geral) e de pessoal especializado em orçamento e administração geral, os quais, mediante entendimentos e "discussões" com os dirigentes das Unidades Orçamentárias, como já vimos, estabelecem o programa de ação de cada repartição e, em seguida, o plano geral do Ministério, traduzidos em termos de dinheiro.

II — VOTAÇÃO

A votação é matéria exclusiva do Congresso Nacional. Desfruta o Congresso de larga margem de tempo para discussão e votação do orçamento — de 15 de maio a 30 de novembro — ou seja, mais da metade do ano. Parece demasiadamente extenso esse período; êle encontraria fundamento em épocas idas, quando a proposta do governo re-

vestia-se de caráter meramente informativo, subsidiário. Hoje, o Congresso recebe um trabalho meticolosamente estudado, acompanhado de todos os elementos explicativos que facilitam sobremodo o seu exame. O govêrno, estribado num órgão de administração geral, devidamente aparelhado, fica à altura de apresentar aos Representantes do povo uma Proposta de Orçamento que consubstância, na verdade, o seu programa de atividades e também, de facilitar aos congressistas estudos complementares, tendentes à ajustá-la à política econômico-financeira do país. Para tanto, seria de se autorgar ao Executivo prazo mais longo.

Senão vejamos.

A feitura do orçamento tornou-se processo técnico complexo, onde especialistas se dedicam a cuidadosas pesquisas e exames das questões financeiras inerentes ao orçamento, a par de suas repercussões nos setores econômicos, sociais, etc. Após imprescindível hierarquização das despesas é elaborado, como já acentuamos, o plano geral de trabalho do govêrno, que recebe, no orçamento, a sua feição financeira, isto é, a sua versão em termos momentários.

Atentemos, ainda, para a questão das estimativas da receita. Antecipação tão sensível compromete-as seriamente, uma vez que elas se baseiam em informes financeiros e especulações diretas e imediatas no mecanismo econômico, os mais próximos possíveis do exercício a que se referem. As estimativas da receita refletem o *status* da conjuntura econômica. As mudanças observadas no movimento dos mercados internos e externo, no fluxo dos negócios e das rendas e, ainda, em fatores outros estranhos às previsões, tais como guerras, convulsões internas, calamidades públicas, etc., determinarão a sua rápida oscilação. A técnica orçamentária aconselha a observância irrestrita desses elementos circunstanciais, sabido que as previsões da receita neles se firmam. A antecipação de oito meses, imposta às estimativas apresentadas pelo govêrno, não permite, naturalmente, o fiel cumprimento desses salutares princípios (4).

O Congresso Nacional tem meios a seu alcance para dirigir e orientar a política econômica e financeira do país, tornando-se-lhe desnecessário lan-

çar mão de expedientes que mutilam preceitos indicados pela boa prática e recomendados pela moderna técnica das Ciências das Finanças. Os prazos excessivamente prolongados para votação do orçamento, advertem os autores, impedem o acurado estudo e exame da parte do órgão elaborador e dar ensejo ao Congresso de fortificar a praxe de "dar tempo ao tempo"...

A Câmara dos Deputados ao receber a Proposta de Orçamento das mãos do Chefe do Govêrno, envia-a a sua Comissão de Finanças e Orçamento, a fim de ser estudada, juntamente com as emendas apresentadas em Plenário e pelo próprio Relator, devendo ser submetida, em fase final, à votação geral. Aprovada a proposta na Câmara dos Deputados, segue para o Senado, onde receberá tratamento idêntico, voltando à Câmara para estudos das emendas ali ocorridas. Após aprovação final do Congresso, sobe a proposta à consideração do Presidente da República, que a sancionará ou não, convertendo-a, no primeiro caso, no Orçamento Geral da União.

III — EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução orçamentária é, de tôdas as fases, a mais ampla, pois tem início com a abertura do exercício financeiro e finaliza com o último dia do período adicional. Representa, pois, a corporificação da letra e das disposições do documento orçamentário; traduz, enfim, o plano de trabalho em ação.

Na execução orçamentária intervem todos os órgãos da pública administração, e em todos os níveis, desde o Presidente da República, às Casas do Congresso, os Juizes e Tribunais da Justiça, às mais variadas e modestas mesas de rendas do interior do país. Compreende ainda a execução orçamentária, por sua natureza, uma série de atos que vai da arrecadação das rendas públicas ao empenho das dotações autorizadas. Ela é, por assim dizer, a cobrança dos impostos, taxas e contribuições; é o pagamento do pessoal, das aquisições de material, das subvenções e empréstimos e de tôdas e quaisquer outras obrigações financeiras da União. Logo, a execução implica em contabilização dos elementos da receita e da despesa, procedida pela Contadoria Geral da República; em estudos, exames e perícias de material, levados a efeito pelo Departamento Federal de Compras, além de inúmeras outras atribuições espe-

(4) Vid. do autor — Previsão das Rendas Públicas — R.S.P. — 1945.

cíficas, em órgãos ministeriais, pouco importando que se prendam eles à atividades meios ou atividades funcionais. Atinge ela, dêste modo, a todos os órgãos e a todos os Poderes constituídos, pois a nenhum destes é possível fugir às múltiplas e variadas manifestações da execução orçamentária, dada a sua complexidade e a sua natureza multi-forme.

IV — CONTRÔLE

A última fase, isto é, o contrôle, pertence, de modo geral, a um órgão constitucional auxiliar do Poder Legislativo — o Tribunal de Contas. Isto, porém, não exclue a interferência que deverão ter, necessariamente, as duas Casas do Congresso e o próprio Executivo, na verificação dos dispêndios públicos.

O Tribunal de Contas, nas formas dos registros à *priori* e à *posteriri*, das tomadas de contas, das diligências e de meios outros que lhe são próprios, analisa; estuda e julga, finalmente, da legalidade de todos os atos, que importem em obrigações financeiras, processados na órbita da administração federal.

Deve-se salientar, no entanto, que o tipo de contrôle exercido por êsse Tribunal prende-se apenas ao aspecto jurídico-financeiro, ou seja, à verificação da legalidade e da conformidade contábil dos gastos públicos.

O contrôle orçamentário, porém, não se firma unicamente sob êste aspecto. Mui ao contrário, pode-se-lhe considerar secundário.

Do ponto de vista da técnica orçamentária, da fiscalização dos dinheiros públicos, é o contrôle

concomitante, praticamente inexistente no Brasil, o de maior significação. Consiste ele na observância, durante a execução orçamentária, do fiel cumprimento dos programas de trabalho traçados e traduzidos em termos de dinheiro, no orçamento. Se partirmos do conceito de que o orçamento é um plano de trabalho, expresso em termos monetários, o contrôle dêsse plano deverá firmar-se na verificação dos trabalhos executados, de acôrdo com o programa pre-estabelecido. Assim, na prática, êste processo se resume na fiscalização direta, imediata e *in-loco* do emprêgo das dotações concedidas, verificando-se se as admissões de pessoal e as aquisições de material correspondem às necessidades e programas das repartições; se as obras autorizadas estão sendo executadas devidamente, apurando-se a responsabilidade final dos administradores públicos, não apenas na base legal dos dispêndios realizados, mas, principalmente, no cômputo de trabalhos executados e no cumprimento de planos de administração, anteriormente fixados.

A êste último aspecto de contrôle, como se vê, só, ou primacialmente ao Executivo deve competir, uma vez que dificilmente poderia dispor outro Poder dos elementos técnicos e administrativos para esse fim.

Também o Congresso Nacional exerce, como acentuamos, o contrôle do orçamento, quer no início da gestão, ao aprovar a lei de meios, quer durante a sua execução, ao estudar e propor a abertura de créditos adicionais, ou quer ainda no término do exercício, ao julgar as contas finais do Presidente da República.