

# NOTAS

## **O orçamento federal e as despesas de guerra**

*Entrevista do Sr. Luiz Simões Lopes à Imprensa*

*Causou grande repercussão a entrevista concedida à imprensa do país pelo Sr. Luiz Simões Lopes, presidente da Comissão de Orçamento.*

*Com a sua autoridade de chefe do órgão incumbido de elaborar a proposta orçamentária anual, S. S. expôs de maneira clara e expressiva a significação política do orçamento. Inicialmente, através de uma exposição doutrinária, o Sr. Luiz Simões Lopes demonstrou como a evolução do conceito de orçamento se processou no sentido de transformar-se, de simples instrumento de controle parlamentar, em verdadeiro programa de administração financeira. Tal evolução não prejudicou o característico fundamentalmente democrático da lei de meios, pela qual o povo verifica, todos os anos, quanto o Governo pretende arrecadar dos contribuintes e como vai ser empregado o produto dessa arrecadação em benefício da coletividade.*

*Após essas considerações, o Sr. Luiz Simões Lopes explicou como se processa a elaboração do orçamento no Governo atual, acentuando a prerrogativa constitucional conferida ao Presidente da República para dirigir pessoalmente a sua preparação e o controle da sua execução, por intermédio de um departamento especialmente criado para esse fim. Mostrou também que, não se achando ainda esse departamento exercendo, em toda a plenitude, suas atribuições orçamentárias, cuidou o Governo de estabelecer a mais íntima cooperação entre o presidente do referido departamento e o Ministério da Fazenda.*

*Referindo-se ao orçamento para o corrente exercício, S. S. esclareceu que as despesas de guerra, por serem imprevisíveis, não foram nele computadas, o mesmo acontecendo com os recursos provenientes das Obrigações de Guerra.*

*Trascrevendo na íntegra a entrevista do Sr. Luiz Simões Lopes, a "Revista do Serviço Público" está certa de prestar um relevante serviço, não só àqueles que desejem ter uma impressão geral e ampla da situação financeira do país, como também a todos os que se dedicam especialmente ao estudo de questões orçamentárias.*

O Presidente da República aprovou, recentemente, o Orçamento Geral da União para o exercício de 1943. Dada a importância da presente lei de meios, diante da situação que atravessa o país em face da guerra, e afim de divulgar alguns esclarecimentos a respeito, o Sr. Luiz Simões Lopes, presidente da Comissão de Orçamento, fez à imprensa as oportunas e interessantes declarações que se seguem :

### **ORÇAMENTO E DEMOCRACIA**

"E' sabido — começa S. S. — que o orçamento constitue uma das mais legítimas conquistas da Democracia. Dentre os fatos que a história regista, geralmente escolhidos para demonstração da veracidade desta afirmativa, destaca-se o processo de Hampden, no século XVII. Esse processo não representava o simples julgamento de um individuo, mas, sim o testemunho solene das reivindicações populares, que inspiraram um cidadão a expôr-se ao Tribunal para oferecer um dramático exemplo humano da violação flagrante que a Corôa praticava contra a segurança da comunidade, ao exigir desta o pagamento de impostos ilegais. Alem desse incidente da história da Inglaterra, que culminou com a execução do rei Carlos I, há a relembrar a independência dos Estados Unidos, proclamada um século mais tarde, que encontra suas origens na resistência dos colonos americanos aos impostos lançados pela metrópole sem o seu consentimento. E' evidente que a revolução americana não significava apenas, como dissera Washington, "o repudio armado à cobrança de um miseravel tributo sobre o chá, mas acima de tudo a defesa do direito do povo de votar seus próprios impostos". Votar impostos pressupunha, desde então, a existência de motivos que os justificassem. Daí a obrigatoriedade de serem, periodicamente, os planos ou serviços do Governo, bem como a indicação dos recursos solicitados dos contribuintes para a sua execução, apresentados à discussão e votação dos representantes do povo.

Quando o parlamentarismo representava a forma típica de organização democrática, que reunia as preferências populares, as Câmaras que compunham o Parlamento reservavam-se a competência exclusiva de preparar a lei orçamentária. Mas, nos regimes bicamerais, não tardou em surgir a disputa sobre a iniciativa da discussão da matéria. Como regra geral, ficou estabelecido, em vários países, que a iniciativa caberia à Câmara baixa ou à casa mais numerosa do Parlamento. Entendia-se que, por ser sua eleição feita diretamente pelo povo, ela traduziria melhor do que a Câmara alta, geralmente recrutada sob o critério de representação de núcleos políticos territoriais, as aspirações populares.

### A INICIATIVA DO PARLAMENTO

Prosseguindo na mesma ordem de idéias, diz mais adiante, o Sr. Simões Lopes :

— Convem frizar que a iniciativa do Parlamento em matéria de orçamento sempre ficou, porém, condicionada ao recebimento prévio de uma proposta do Executivo. Mesmo na Inglaterra tem prevalecido, como princípio pacífico, que qualquer iniciativa sobre criação ou aumento de impostos ou de despesas não pode ser tomada pelo Parlamento, senão quando lhe for presente a respectiva proposta do Governo. A reação liberal que se verificou nesse país, ainda no princípio deste século, estabeleceu, positivamente, que o papel principal na elaboração do Orçamento caberia à Câmara dos Comuns enquanto que a intervenção da Câmara dos Lords ficava reduzida à simples aprovação do que aquela resolvesse. E' bem conhecido o "slogan" orçamentário de que na Inglaterra "a Corôa pede, os Comuns votam e os Lords consentem". Nos Estados Unidos da América do Norte, antes da reforma de 1921, o Congresso possuía competência privativa para votar o Orçamento. Mas, como notaram vários autores, o procedimento do Congresso se tornava confuso e arbitrário. A Lei do Orçamento e Contabilidade (*Budget and Accounting Act*) de 1921 transformou, porém, radicalmente, a conduta da administração americana no tocante à preparação do orçamento.

Essa lei criou, junto ao presidente dos Estados Unidos, o "Bureau" de Orçamento, com a função de elaborar a proposta orçamentária do Governo. O moderno sistema americano considera o Orçamento um programa financeiro da administração. O chefe do Poder Executivo é, por con-

seguinte, a autoridade perfeitamente indicada para elaborá-lo, uma vez que deve conhecer, de perto e melhor do que ninguém, as necessidades e possibilidades do aparelhamento governamental. E' claro que se o Poder Executivo ficasse sujeito a receber um orçamento imposto pelo Legislativo sem ter para isso apresentado uma proposta prévia, não poderia ser responsabilizado pela sua execução. Daí a mudança de posições. O Executivo propõe e o Legislativo aprova.

### O IMPÉRIO E A REPÚBLICA

— No Brasil, durante o Império — diz S. S. — conservava o Parlamento a prerrogativa de votar o Orçamento, mas o artigo 172 da Constituição Imperial de 1824 atribuía ao Governo a iniciativa de preparar a proposta, que ficava a cargo do ministro da Fazenda. Na primeira fase do regime republicano, a Constituição de 1891, então vigente, apenas consignava a competência privativa do Congresso para elaborar o Orçamento. Não determinava, porém, as funções relativas a cada uma das Câmaras de que se compunha o Congresso, nem se referia à apresentação da proposta. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal possuíam, portanto, poderes idênticos em relação ao Orçamento. O rito da elaboração deste obedecia naturalmente às disposições regimentais que regulavam a apresentação, discussão e votação dos projetos de lei. E' curioso acentuar que o Congresso chegou, de uma feita, a considerar violação de sua prerrogativa a simples apresentação da proposta orçamentária por parte do Poder Executivo. A prática demonstrou, todavia, que, sem a colaboração íntima do Executivo, embora prestada extra-oficialmente, jamais poderia o Congresso desempenhar, satisfatoriamente sua atribuição constitucional em matéria orçamentária.

E' verdade que as Comissões de Finanças da Câmara dos Deputados e do Senado Federal realizavam, em seus gabinetes distantes do plenário, as atividades de ordem técnica que presidem a preparação do Orçamento. O Executivo — através da maioria que era forçado a constituir no Congresso afim de imprimir-lhe sua orientação quanto aos rumos da política nacional — para obter um orçamento correspondente aos seus propósitos, ao mesmo tempo em que exercia influência decisiva sobre o pronunciamento parlamentar, tinha de fazer determinadas concessões, nem sempre honrosas e muitas vezes prejudiciais à morali-

dade pública e à eficiência administrativa. Não é preciso relembrar os males manifestos das célebres caudas orçamentárias. Cumpre, porém, acentuar que elas prevaleceram até 1926 e que, entre os motivos determinantes da reforma constitucional desse ano, figurava o da necessidade de delimitar os poderes relativos à elaboração do Orçamento.

#### AS NOCIVAS CAUDAS ORÇAMENTÁRIAS

Depois de breve pausa, o senhor Simões Lopes acrescentou :

— Pela primeira vez se proibiu a introdução na lei orçamentária de disposições estranhas à estimativa da receita e à fixação da despesa. Essa proibição importou em liquidar imediatamente as nocivas caudas orçamentárias, do que se aproveitaram os legisladores para incluir, no texto da lei de meios, preceitos os mais variados sobre diferentes matérias que deveriam constituir objeto próprio de legislação ordinária. Esta reação saneadora, aceita e aplaudida por toda a Nação, ecoou, ainda, na Constituinte de 1934 e influenciou a redação do capítulo da Constituição desse ano, relativo ao Orçamento. Nesse novo capítulo constitucional, disposições expressas consagraram, em direito público e positivo, princípios reconhecidamente sãos da técnica orçamentária, tais como o de unidade, universalidade e especialização.

Coube, porém, à Constituição de 1937 sustentar, de maneira irretorquível, a conveniência de se reservar ao Executivo o papel principal na preparação do Orçamento. Ela criou para esse fim, junto ao Presidente da República, um departamento dotado, desde logo, das mais amplas atribuições, o qual não só se encarregaria de elaborar o Orçamento, como também de fiscalizar sua execução. O Parlamento, de acordo com a Constituição em vigor, deverá votar, em prazos predeterminados, as verbas globais propostas pelo Governo. A Casa do Parlamento que se pronunciará em primeiro lugar é a Câmara dos Deputados. Mas, o Conselho Federal, embora disponha da terça parte, aproximadamente, do prazo concedido à Câmara para votação do Orçamento, poderá fazer, também, modificações na proposta do Governo, que serão apreciadas pela Câmara e pelo próprio Governo antes da sanção. Todavia, quaisquer que sejam as modificações do Parlamento, elas se cingirão aos quantitativos globais. As tabelas discriminativas que o Governo enviar ao Parlamen-

to, a título meramente informativo, serão após a votação parlamentar, ajustadas, de acordo com o vencido, pelo Departamento Administrativo sob instruções diretas do Presidente da República.

#### ORÇAMENTOS DE ACORDO COM AS FORMAS DE GOVERNO

Passa S. S. a fazer discriminação sobre orçamentos sob várias formas de governo:

— Ora, é comumente sabido que os tipos de orçamento variam de acordo com as formas dos governos a que eles se destinam. E' natural, portanto, que em face da antiga concepção de que o *contrôle* da opinião pública sobre os governos deveria de preferência ser exercido por meio dos representantes daquela no Parlamento — se admitisse que a este órgão do Poder Público coubesse, consequentemente, a competência exclusiva de preparar e votar o orçamento, assim como as leis que importassem em criação ou aumento de despesa e de impostos.

Mas hoje o *contrôle* da opinião pública pode ser exercido através das mais diversas manifestações do pensamento. Logo, não é justo que uma administração responsável, a pretexto de curvar-se a um princípio doutrinário que nem sempre corresponde às exigências de ordem prática, se veja despojada do elementar direito de planejar suas próprias atividades e de promover a obtenção dos recursos para realizá-los. Desde que proceda, com a maior publicidade, isto é, desde que forneça através de um documento minucioso, as informações sobre seus programas de trabalho, com a indicação dos respectivos custos ao lado da discriminação das diferentes espécies de recursos que espera obter dos contribuintes, o objetivo democrático está plenamente atingido. Inspirada nesses propósitos, com os olhos voltados para a alta significação que o orçamento possui na vida de uma Nação democrática, a Comissão que o elabora tem procurado desempenhar, escrupulosamente, o seu papel, segundo os princípios que todos os autores uniformemente aceitam como fundamentais à clareza e à integridade das contas públicas. Seu escrúpulo cresce à medida que se compenetra de que na ausência do Parlamento, deve proceder de forma a que a vigilância pública, teoricamente exercida através da ação parlamentar, esteja apta a se manifestar praticamente a qualquer momento. Assim, durante todo o ano, as portas da Comissão de Orçamento se acham

abertas a quantos se interessem pelo conhecimento da situação financeira do país, ressalvadas naturalmente as questões que, em virtude da guerra e por motivos de segurança nacional, devam constituir assunto reservado às autoridades governamentais.

#### A COMPETÊNCIA DO CHEFE DA NAÇÃO EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA

— Evidentemente — adianta o Sr. Simões Lopes — para organizar o Orçamento da República, essa Comissão tem de articular-se com os órgãos especialmente incumbidos, em cada Ministério ou em cada Departamento e Conselho diretamente subordinado à Presidência da República, de fornecer-lhe as propostas parciais dos créditos de que necessitam os Ministérios, Departamentos e Conselhos, para execução de seus programas de trabalho. Através do quadro geral das estimativas das rendas e das despesas correspondentes a determinado exercício, pode a Comissão oferecer ao ministro da Fazenda a tradução perfeita das possibilidades de arrecadação do Tesouro e das necessidades das repartições governamentais, afim de que essa autoridade exponha ao Presidente da República a situação exata do funcionamento dos serviços públicos e receba deste instruções sobre os rumos da política administrativa a seguir no mesmo exercício. Seria leviano pretender que a Comissão encarregada de avaliar as entradas dos recursos e mensurar as despesas propostas pelas diferentes repartições públicas excedesse suas atribuições, de ordem eminentemente técnica, para influir nos desígnios políticos do supremo magistrado da Nação. A este é que a carta constitucional em vigor reserva, exclusivamente, em seu artigo 73, a coordenação das atividades dos órgãos representativos de grau superior, a direção da política interna e externa, a promoção ou orientação da política legislativa de interesse nacional e a superintendência da administração do país.

#### ARTICULAÇÃO COM O MINISTÉRIO DA FAZENDA

— No regime de transição em que se acha o sistema de elaboração orçamentária, há uma estreita cooperação do Departamento Administrativo do Serviço Público com o Ministério da Fazenda, através da Comissão de Orçamento, que é dirigida pelo presidente daquele Departamento e subordinada ao referido Ministério.

Assim, a experiência do ministro da Fazenda e a sua intimidade com a política financeira do Governo teem à sua disposição o instrumento que reflete essa política, isto é, o orçamento federal. Nenhum espírito de classe pode, portanto, sobrepor-se aos interesses gerais da administração do país e muito menos, o da classe burocrática, porque, para disciplinar os interesses da burocracia, existe um departamento próprio, que é o Departamento Administrativo do Serviço Público, o qual nada mais é do que um órgão de que se serve o Presidente da República para exercer em toda a plenitude a sua atribuição constitucional de superintendente máximo da administração federal. No sistema constitucional vigente, não cabe ao Parlamento, "assessorar" o Presidente da República, mas, sim, "praticar a política legislativa de interesse nacional que aquele promove ou orienta" (art. 73). Depois de aprovado o Orçamento da República, a Comissão que atualmente o elabora, seguindo uma praxe a que se impôs desde o primeiro ano em que se instalou, publica um relatório minucioso que, ao mesmo tempo, reflete e analisa, em todas as minúcias, não só as tendências políticas do Governo mas, também, o processo técnico empregado na previsão das rendas e na distribuição e aplicação dos gastos públicos. Apesar de todos os seus esforços ela não tem podido apresentar, simultaneamente, com a proposta orçamentária, esse relatório, que, geralmente, é publicado um ou dois meses após a sanção do orçamento. Apenas uma razão de ordem prática justifica esse procedimento. E' que, na ausência do Parlamento, a Comissão procura levar os trabalhos orçamentários até a data mais próxima possível do início do novo exercício, fiel ao princípio de que as estimativas, quando menos recuadas dos fatos previstos, maiores probabilidades de certeza oferecem. E' claro que, na ocasião em que funcionar o Parlamento, a proposta que a este deverá remeter o Presidente da República será precedida de uma mensagem, que indicará, em síntese expressiva, os rumos da política financeira que tiverem orientado sua elaboração.

#### SOB OS IMPERATIVOS DA GUERRA

O presidente do DASP faz em seguida as importantes referências que seguem:

— No relatório que publicará, brevemente, a Comissão de Orçamento descreverá as principais realizações do Governo no atual exercício de

1943. Em linhas gerais, o Orçamento para este exercício foi elaborado em atenção às circunstâncias criadas pela guerra a que o Brasil foi arrasado. Embora, nesta emergência, todos os órgãos do serviço público tenham de contribuir para o esforço de guerra, é preciso distinguir, no entanto, nitidamente, as atividades específicas, intrínsecas, inerentes a cada órgão, segundo as finalidades para as quais fôra criado, das atividades que, porventura, tenha de desempenhar em virtude das exigências da preparação bélica. Tal distinção concorrerá para evitar a hipertrofia dos órgãos existentes, a criação desnecessária de novas repartições, o aumento exagerado do número de servidores, enfim, o excessivo desenvolvimento dos serviços públicos. Quanto às despesas decorrentes das atividades governamentais relativas à guerra, o critério adotado no Orçamento para 1943 é o de que elas não deverão ser custeadas com os recursos da receita ordinária. Por isto, os créditos orçamentários do exercício de 1943 se referem, exclusivamente, à execução dos programas de trabalho de caráter permanente e obrigatório. Não figuram nele os recursos provenientes de obrigações de guerra e, por conseguinte, os encargos da preparação militar. Embora os Ministérios militares apresentem um razoável aumento, em 1943, sobre o total dos créditos que obtiveram em 1942, este aumento refere-se, exclusivamente, ao ajustamento dos seus quadros e efetivos às proporções que devem guardar em tempos de paz. Houve uma grande compressão nas despesas dos Ministérios e órgãos civis, que apresentam uma redução de cerca de dois por cento, em 1943, sobre o total dos créditos orçamentários obtidos em 1942.

#### IMPREVISIVEIS AS DESPESAS QUE O PAÍS TERÁ DE ENFRENTAR

— São imprevisíveis — acentua S. S., antes de finalizar — as despesas que o país terá de enfrentar em virtude da guerra. Por isto, não cuidou o Governo de fazer qualquer estimativa dessas despesas no orçamento ordinário para 1943. Elas serão atendidas, à medida das necessidades, pela abertura de créditos especiais correspondentes. As despesas de pessoal estão fixadas para 1943, em 2.226 milhões de cruzeiros, em números redondos. E' superior em 247 milhões de cruzeiros à fixada no Orçamento de 1942. Deve-

— se ponderar, porem, que naquela primeira importância estão compreendidos 1 bilhão e 28 milhões de cruzeiros relativos às despesas de pessoal dos órgãos militares. A Verba Pessoal, que representava 39,40 % do total do orçamento de 1942, representa 42,30 % do orçamento de 1943. Nota-se uma certa estabilidade na posição dessa verba em relação ao total do Orçamento Geral da União, tanto assim que, em 1940, ela representava 42,50 % e no exercício de 1941 — 40,50 % quando a despesa geral atingia nesses exercícios totais inferiores aos de 1942 e 1943. As despesas de material representavam em 1940, 14,57 %; em 1941 — 15,49 %; em 1942 — 13,90 %; e em 1943 representam 16,70 %. As despesas de serviços e encargos representavam nos exercícios de 1940, 1941 e 1942, respectivamente: 15,31 % — 14,28 % e 13,90 %; e no de 1943, representam 16,00 %. Cumpre acentuar que, no exercício de 1943, as despesas que elevaram essa relação percentual se referem, principalmente, ao aumento das dotações relativas aos encargos de saúde, cultura e higiene, serviços contratuais e de subvenções a entidades de assistência social, para não falar em outros encargos permanentes devidamente especificados no Orçamento. As despesas de obras públicas que, em 1940, representavam 9,80%; em 1941, 9,27%; em 1942, 11,40%; em 1943 representam 11,00 %. Finalmente, o serviço da dívida pública que, em 1940, representava 18,46 %, elevou-se em 1941 a 20,30 %, decrescendo em 1942 para 19,60% e em 1943 para 13,90%.

Verifica-se, através da enunciação dessas simples relações percentuais, que o Governo tem procurado estabelecer uma equitativa proporcionalidade nas cinco espécies fundamentais de seus gastos. Quem quiser analisar as relações percentuais das despesas dos Ministérios e órgãos da Presidência sobre o total da despesa geral da União, nos quatro referidos exercícios, há de concluir, também, que todos eles observam a mesma tendência a uma justa proporcionalidade, de modo que a distribuição da despesa se tem processado sob uma superior visão de equilíbrio, afim de que todos os órgãos da administração procurem atingir seus objetivos sem preferências especiais para esta ou aquela ordem de iniciativas que os caracterizam”.