

A discriminação da despesa pública

SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA

Diretor da D. O. do Ministério da Agricultura

EM matéria orçamentária poucos assuntos despertam entre nós, atualmente, maiores controvérsias e opiniões mais antagônicas do que o problema da discriminação da despesa pública. A perfeição consiste, segundo alguns, na mais rigorosa discriminação dos gastos públicos, chegando-se à individuação da despesa, exaltada por AGENOR DE ROURE. A minuciosa discriminação da despesa contribue, de acôrdo com a opinião dos seus defensores, para o bom emprêgo dos dinheiros públicos e rigoroso contrôle da execução orçamentária.

Replicam outros, com veemência, que a discriminação dos gastos públicos se traduz em um entrave à ação do administrador e desperdício dos dinheiros da Nação, além de provocar atitudes pouco lícitas por parte dos responsáveis pela direção dos serviços do Estado.

Procuraremos expor e discutir o problema, utilizando-nos da experiência colhida em um pôsto privilegiado para a observação da exequibilidade, defeitos e virtudes das normas orçamentárias em vigor.

Como o próprio orçamento, a discriminação dos gastos que o Governo é autorizado a realizar surgiu como uma conquista de caráter democrático. A princípio, os órgãos representativos se limitavam a reivindicar o direito de aprovar, previamente, os impostos necessários à manutenção do aparelhamento governamental: A "Magna Charta", em 1215, só se referia à necessidade de aprovação, pelo "Common Council of the Realm", das contribuições exigidas do povo.

Mais tarde, exigiram as Assembléias que o Governo indicasse qual seria a utilização dos tributos cuja autorização lhes era solicitada. A "Declaração dos direitos do homem e do cidadão" não se restringia a afirmar o direito dos cidadãos de verificar pessoalmente, ou por intermédio de seus representantes, a necessidade das contribuições públicas, mas esclarecia que lhes era também assegurado o direito de examinar o respectivo emprêgo.

Como é natural, êsse exame era a princípio superficial e mui pouco eficiente. STOURM nos informa que, logo após a Grande Revolução, a Assembléia Constituinte se cingia à distribuição das despesas autorizadas em duas ou três grandes parcelas, o que equivalia à votação em globo dos gastos públicos. Em França, sob o Consulado e o Primeiro Império, continuaram as despesas a ser votadas em bloco e, somente pela lei de 25 de março de 1817, ficou estabelecida a obrigatoriedade da votação das despesas por ministérios, assim como a proibição para cada um dêstes de exceder as somas que lhes tivessem sido atribuídas.

STOURM resume, em poucas linhas, a história percorrida pelo que êle denomina "spécialité budgétaire":

"Celle-ci, du vote en bloc, est arrivée au vote par ministère, puis au vote par section de ministère, enfin au vote par chapitre, où elle s'arrête aujourd'hui, pour tendre, d'après divers projets, à s'abaisser encore jusqu'au paragraphe et à l'article" (1).

Um dos característicos da época em que o liberalismo e o individualismo predominaram na elaboração legislativa, na estruturação dos Estados e nos costumes políticos, foi a hipertrofia das funções dos Parlamentos e conseqüente restrição das atribuições e prerrogativas do Executivo. A doutrina econômica do "laissez-faire, laissez-passar", procurando reduzir ao mínimo as funções do Estado e traduzindo-se politicamente na famosa sentença: "o melhor governo é o que menos governa", influiu poderosamente para o estabelecimento das mais fortes restrições aos atos do Executivo capazes de conduzir ao aumento das despesas públicas. Como o assinala JOSEPH BARTHELEMY, era presunção aceita e proclamada no século XIX que o Executivo tendia à prodigalidade e ao mau emprêgo dos

(1) RENÉ STOURM, *Le Budget*, Septième édition, Paris, 1912.

dinheiros públicos. Se essa era a doutrina dominante, deviam ser estabelecidas normas destinadas a disciplinar rigorosamente os gastos públicos, e aos orçamentos cabia estipular, clara e rigorosamente, em que finalidade seriam empregados os créditos votados. Assim se conseguia, o que na época era de importância primordial, se mantivesse o Estado nas suas funções de mantenedor da ordem, distribuidor de justiça e executor dos serviços incapazes de atrair a iniciativa privada, e se impossibilitava a interferência dos Governos na esfera econômica, que então se acreditava regulada por leis naturais e inalteráveis.

Não se contentaram assim os Paramentos em indicar o "quantum" a ser gasto pelos diversos serviços administrativos. A discriminação desceu ainda a maiores detalhes e, dentro de cada serviço ou repartição, estabeleceu-se a natureza dos gastos a serem realizados. Como corolário a essa discriminação rigorosa das despesas públicas, vedou-se aos Governos alterar as tabelas votadas pelo Legislativo, quer utilizando em benefício de um serviço dotações atribuídas a outro, quer transferindo, dentro de um mesmo serviço, dotações de determinada natureza para outra diversa.

Essa discriminação detalhada passou a ser considerada uma das normas essenciais na confecção dos Orçamentos Públicos, e em AGENOR DE ROURE, cujo livro, sem dúvida excelente, foi escrito em época de apogeu do Estado liberal, encontramos calorosa defesa do sistema, nas expressões seguintes:

"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 sub-consignações, quasi chegando à *individuação* desejada pelos fiscalistas do Império, tem-se feito mais pela verdade orçamentária do que com todas as leis de responsabilidade e de tomadas de conta votadas" (2).

Com a transformação da natureza, estrutura e funções do Estado, acompanhando a evolução da infra-estrutura econômica e social sobre a qual elas se baseiam, evoluíram também o conceito e a finalidade dos orçamentos públicos. Perdendo seu aspecto predominante como arma de controle parlamentar, transformou-se o orçamento em um instrumento da administração, a tradução em algarismos dos planos administrativos para um determinado período de tempo. As regras clássicas do direito orçamentário: a universalidade, a unidade, a anualidade, a exclusividade, etc., transformaram-se igualmente e, perdendo o seu caráter de normas destinadas a reforçar o controle parlamentar, tornaram-se elementos necessários à perfeita compreensão do orçamento como plano financeiro governamental: único, universal, anual e exclusivo.

A regra da discriminação da despesa acompanhou também a evolução do orçamento, sofrendo muitas e profundas alterações em sua natureza e em sua aplicação.

Já é lugar comum a afirmação de ser atualmente tendência universal, em matéria orçamentária, reduzir-se a interferência parlamentar ao exercício de um direito de vigilância sobre a gestão dos dinheiros públicos. Afim de poder o Executivo desempenhar com eficiência as urgentes tarefas que lhe são atualmente impostas, torna-se necessário o fortalecimento de seus poderes e a ampliação de suas prerrogativas. Como consequência, em toda parte lhe tem sido atribuída a responsabilidade integral para a elaboração do plano financeiro e se procura cercear as faculdades do Poder Legislativo na apreciação desse plano, afim de se evitar que sejam nele introduzidas alterações que o modifiquem substancialmente ou criem obstáculos à sua execução. Em lugar de votar o orçamento em detalhe, passaram as Assembléias a conceder ao Executivo créditos globais que o mesmo distribuirá, pelos diversos serviços, determinando sua utilização de acordo com os planos previamente estabelecidos.

Do fato de se procurar impedir aos Paramentos a votação em detalhe das despesas públicas, não se conclue que nas tabelas orçamentárias devam figurar apenas dotações globais, cuja aplicação se fará discricionariamente pelos administradores. A noção de plano é inseparável das de minúcia e detalhe, e nenhum outro plano exige, em sua elaboração, especificação mais minuciosa do que o plano financeiro do Estado. Assim sendo, procura-se es-

(2) AGENOR DE ROURE, *O Orçamento*, pg. 288, Rio de Janeiro, 1926.

tabelecer uma nítida distinção entre o orçamento votado pelo Legislativo ou lei orçamentária e o orçamento executivo ou tabela explicativa. No primeiro, figuram dotações globais, geralmente representando o total dos gastos previstos para cada um dos grandes departamentos da administração, e no segundo, a despesa é discriminada tendo-se em vista a sua natureza e o seu destino. A consequência mais importante dessa distinção é poder o orçamento executivo ser a qualquer momento alterado ou modificado pelo Chefe Executivo, de acordo com as necessidades da administração, desde que respeitados os totais votados pelo Legislativo.

Diversos são os critérios adotados para a discriminação da despesa pública no orçamento. Geralmente, as despesas são primeiramente divididas pelas serviços a que se destinam. A discriminação da despesa pública pelos serviços administrativos é de grande importância para uma boa administração financeira, pois permite o conhecimento do custo dos serviços do Estado e a comparação com outros serviços de natureza ou finalidade idêntica. Permite também essa discriminação que os responsáveis pelos diversos serviços conheçam com exatidão, logo no início do exercício financeiro, os recursos concedidos para a execução dos seus planos de trabalho.

Além da discriminação por serviços, costumam alguns orçamentos distribuir as despesas públicas tendo em vista as finalidades do Estado. Como exemplo dessa discriminação podemos apontar o Orçamento inglês, no qual as despesas são distribuídas em 12 grandes capítulos :

- 1) Administração central e finanças
- 2) Colônias e Exterior
- 3) Interior e Justiça
- 4) Instrução
- 5) Saúde Pública, Trabalho e Seguros
- 6) Comércio e Indústria
- 7) Serviços comuns (obras, papelaria, etc.)
- 8) Serviços não efetivos. Pensões
- 9) Serviços vários
- 10) Contribuições do Fisco para serviços locais
- 11) Departamento de Rendas (gastos de arrecadação)
- 12) Departamentos Militares (Exército, Armada e Aviação) (3).

(3) Vide JACOBO WAINER, *Régimen Administrativo Financiero Inglés*, Buenos Aires, 1941.

O padrão orçamentário para os Estados e Municípios do Brasil adotou, igualmente, uma discriminação da despesa pela respectiva finalidade, estabelecendo a seguinte classificação :

- 0) Administração Geral
 - 1) Exação e Fiscalização Financeira
 - 2) Serviços de Segurança Pública e Assistência Social
 - 3) Serviços de Educação Pública
 - 4) Serviços de Saúde Pública
 - 5) Fomento
 - 6) Serviços Industriais
 - 7) Serviço da Dívida Pública
 - 8) Serviços de Utilidade Pública
 - 9) Encargos Diversos (4).

A discriminação da despesa tendo em vista as finalidades do Estado é de grande importância, principalmente sob o ponto de vista do controle parlamentar sobre os gastos públicos e da publicidade governamental. Com efeito, em um regime democrático, é de indiscutível vantagem que o Governo, ao apresentar o seu programa financeiro, mostre aos representantes da Nação e ao povo em que finalidades serão gastos os dinheiros públicos. Sob esses dois aspectos, a discriminação da despesa tendo em vista as finalidades do Estado assume maior importância que a discriminação por serviços e pela natureza dos gastos.

Uma terceira forma de discriminação da despesa baseia-se em sua natureza ou nos elementos em que se decompõem os gastos públicos. Essa discriminação, embora de grande importância sob o ponto de vista administrativo, não deve ser demasiado rígida para não entrar a ação do administrador. Seria mesmo conveniente que a lei orçamentária, discutida e votada pelo Parlamento, se limitasse à discriminação da despesa por sua finalidade e pelas grandes unidades administrativas (Ministérios e órgãos subordinados à Presidência, em nossa atual organização administrativa). A discriminação pela natureza dos gastos e pelas unidades administrativas de menor importância deverá constar, apenas, do orçamento executivo e tabelas anexas, que poderão ser modificadas por decretos do Presidente da República, sem necessidade do pronunciamento da Câmara dos Deputados (art. 69, § 2.º, da Constituição Federal).

(4) Vide decreto-lei n. 1.904, de 24-11-939, e decreto-lei n. 2.416, de 17-7-940.

Na discriminação da despesa pública pela natureza dos gastos, assume maior importância a distinção dos dispêndios com o pessoal e material, os dois elementos principais sobre os quais repousa qualquer trabalho. Nessa discriminação poderá ser mantida a atual divisão em verbas adotada no Orçamento Geral da União, excluindo-se apenas a verba correspondente à dívida pública, que deverá constituir uma das grandes subdivisões baseadas nas finalidades do Estado, anteriormente referidas.

No sistema atual, as verbas se subdividem em consignações e subconsignações. A excessiva discriminação da despesa por meio de subconsignações e alíneas tem, todavia, dado margem a críticas e reclamações por parte dos responsáveis pelos diversos serviços do Estado. Verdade é que, adotada a distinção proposta entre lei orçamentária e orçamento executivo, essa discriminação excessiva dos gastos públicos tornar-se-á menos embaraçosa, pois poderão ser alteradas por meio de um simples decreto do Presidente da República.

Todavia, sem se ir ao extremo de aceitar a sugestão daqueles que propõem a divisão das despesas de cada serviço em dois ou três grandes grupos, é inegável que o excesso de detalhe, atualmente

existente no Orçamento da União deve ser corrigido.

As despesas com o pessoal, por exemplo, poderiam ser distribuídas apenas pelos nove grupos representados pelas consignações dessa verba e as despesas com o material, em lugar das 42 subconsignações existentes, se discriminariam em 10 ou 12 grupos nos quais todo o material permanente e de consumo se classificasse por sua natureza.

Os serviços de terceiros e os encargos diversos seriam reunidos em categoria distinta dos gastos com a aquisição de material e distribuídos, também, em 10 ou 12 subdivisões. A especialização da despesa ficaria assim bastante reduzida e os administradores teriam muito maior facilidade na movimentação das dotações destinadas aos serviços sob sua direção.

O essencial, em nossa opinião, é que as unidades administrativas, ao elaborarem suas propostas orçamentárias, especifiquem detalhadamente suas necessidades em função de seus programas de trabalho. Apreciadas, porém, essas propostas, os recursos deverão ser concedidos de forma menos detalhada que a atual, com o que não mais se sentirão os administradores, durante a fase de execução orçamentária, diante de dificuldades oriundas de modificações nas previsões anteriores, alteração de preços, ocorrências eventuais, etc.