

FINANÇAS PÚBLICAS

ESTUDOS ORÇAMENTÁRIOS

ARIZIO DE VIANA

I — CONCEITO E TIPOS DE ORÇAMENTO

As instituições orçamentárias resultaram, como se sabe, das lutas travadas no século XVII em torno da subordinação de certas prerrogativas do Rei ao voto do Parlamento. O processo de Hampden e o *Bill of Rights* são exemplos clássicos de qualquer estudo sobre as origens e finalidades históricas do orçamento.

Em suas origens o orçamento surgiu como ato político destinado a evitar ou restringir a tirania do soberano. Era um meio de que se utilizara o Parlamento com o fim de limitar a competência real a respeito do lançamento de novos tributos. Posteriormente, esse meio ampliou-se para fixar, também, a extensão dos gastos e compromissos que o Rei poderia efetuar, num determinado período, à custa do Tesouro público.

Todavia, "com a evolução dos costumes políticos e com o aperfeiçoamento da arte de governar, o orçamento vai, aos poucos, perdendo sua primitiva feição de instrumento parlamentar, de índole coercitiva ou controladora, para impor-se como programa anual de recursos e gastos administrativos, como síntese monetária das atividades governamentais, enfim, como balanço de previsão, elaborado diretamente pelo Executivo, sem a menor interferência do Legislativo senão em sua fase final, ou seja para aprovação formal dos quantitativos globais" (1). Efetivamente, na administração do Estado, a função de prever se materializa, de modo geral, no orçamento.

Encarado como instituição de primeira ordem do direito constitucional moderno, o orçamento pode ser conceituado como um programa indispensável à administração pública, em que devem ser previstos para determinado período, todos os recursos que o Estado é autorizado a arrecadar e fixadas as quantias que, em igual período, ele pode dispender com a execução dos seus serviços.

Para que seja obedecido, o orçamento toma a forma de lei. Sem embargo das velhas divergências doutrinárias que ainda apaixonam alguns au-

tores, pode-se afirmar que o orçamento é realmente uma lei. Quanto a isto nenhuma dúvida deve subsistir, pelo menos no Brasil, pois a Carta Constitucional de 1937, em seu art. 70, define positivamente o ato de fixação da despesa e previsão da receita como *lei orçamentária*. Esta lei, apesar de sua duração limitada, é tão poderosa que traz sob seu império toda a administração pública.

O modo de elaborar e executar o orçamento, variável segundo a forma de Governo, determina o seu tipo. De acordo com Bauchard, pode-se fazer o seguinte confronto de três concepções fundamentais de orçamento:

- a) "Concepção francesa: o orçamento é a base da vida política e administrativa. Sem orçamento não há vida administrativa possível. É necessário que o orçamento seja votado cada ano e não se conceberia que isto deixasse de suceder.
- b) Concepção inglesa: não há vida política e administrativa sem voto do Parlamento, mas este pode dar autorização por outros meios. O país pode viver algum tempo sem orçamento regularmente votado. Alias, antes da guerra (guerra de 1914-18) houve o caso de um orçamento apresentado por Lloyd George.
- c) Concepção alemã: o Governo tem, não somente o direito mas o dever de assegurar a existência do país. Cabe-lhe cumprir esse dever ainda que o Parlamento lhe recuse os meios" (2).

Esse confronto mostra como o orçamento varia de importância em três grandes países. Repetindo vemos que, na França não se concebe que haja administração sem ele; na Inglaterra é possível admitir-se administração sem orçamento regularmente votado, pois já houve precedente, e os precedentes tem grande significação nesse país; na Alemanha, o Governo pode administrar sem orçamento, se assim lhe convier, consoante numero-

(1) Moacyr Ribeiro Briggs — Conferência — Revista do Serviço Público, número de abril de 1941, pag. 223.

(2) Bauchard — *Le Droit Budgétaire Allemand* — Annales de Finances Publiques, n. IV, págs. 164 e 165 (Institut de Droit Comparé de l'Université de Paris, 1938).

sos exemplos fornecidos pela sua história política e financeira, desde a célebre declaração de Bismarck nesse sentido.

Nos países em que o Poder Legislativo prepondera sobre o Executivo, o orçamento é comumente chamado do *tipo legislativo*, porque a competência privativa para elaborá-lo e votá-lo cabe ao Parlamento.

No Brasil, durante o regime da Constituição de 1891, o Congresso possuía competência privativa para orçar a receita e fixar a despesa federal anualmente... (3). A Constituição do Império, de 1824, também atribuía à Assembleia Nacional competência idêntica em seu art. 15, mas, em seu art. 172, admitia que o Governo Imperial, por intermédio do Ministro da Fazenda, tomasse a *iniciativa* de elaborar a proposta orçamentária. No uso de sua prerrogativa constitucional o Congresso Republicano não tolerava sequer o recebimento formal da proposta feita pelo Executivo. Houve mesmo grande discussão para saber se o Executivo tinha ou não direito de enviar ao Legislativo a proposta orçamentária. (4) De qualquer forma, a proposta orçamentária sempre partiu do gabinete do Ministro da Fazenda, que, mediante entendimentos reservados e extra-oficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária. Esta agia, ainda, sob a pressão dos seus membros que pertenciam ao grupo governamental, os quais recebiam a conveniente influência daquele Ministro de Estado.

Desde que se revestiu da forma de lei, o orçamento em nosso país manteve, durante largo período, disposições alheias ao seu verdadeiro objetivo. Esse *mau hábito* concorreu, na opinião de Agenor de Roure, para que os orçamentos se transformassem na *mais vasta e importante das nossas coleções de leis*. Tornaram-se célebres as *caudas orçamentárias*, que se formavam das disposições, as mais diversas, sobre assuntos que deveriam ser tratados em legislação ordinária, incluídas à última hora na lei do orçamento. O Supremo Tribunal Federal teve de pronunciar-se sobre o caráter dúplice (transitório e permanente) dessas disposições. Esses orçamentos *rabilongos*, assim apelidados, segundo Roure, por Ruy Barbosa, foram condenados irremediavelmente pela reforma constitucional de 1926. A propósito, o anedotário irreverente dos jornais da época regis-

trou uma curiosa observação parlamentar, atribuído ao Senador Lauro Müller. Durante uma discussão na Comissão de Finanças do Senado, sobre a possibilidade de incluir um dos costumeiros *favores* na lei orçamentária, exclamara, com surpresa, um senador: "De nada serviu, então a supressão da cauda do orçamento!" — "Perfeitamente" — teria retrucado o Senador Lauro Müller — "A cauda foi-se, mas o macaco ficou!" (5). Passava o Senador Lauro Müller por notável fabulista. Quem poderá traduzir fielmente a sua irônica intenção quando comparou o nosso velho orçamento com um "macaco"? O que é certo, porém, é que as caudas orçamentárias desapareceram a partir de 1926 em virtude de um salutar preceito introduzido no art. 34, § 1.º, da Constituição reformada, o qual posteriormente foi reproduzido pela Constituição de 1934 (art. 50, § 3º) e pela Constituição de 1937 (art. 70).

No regime da Constituição de 1934, o orçamento brasileiro não podia mais ser considerado, a rigor, um orçamento do *tipo legislativo*, conforme o fora até então. A competência para a *iniciativa* dos projetos de lei em geral e, especialmente, dos que versassem matéria fiscal e financeira foi atribuída ao Presidente da República. A elaboração da proposta passou a ser considerada expressamente como atribuição do Executivo (6).

A colaboração mais estreita que se estabeleceu, daí por diante, entre os dois poderes leva-nos a classificar o orçamento desse regime no tipo denominado *misto*. Essa colaboração não se fazia sentir apenas como expressão daquele "rythme de quatre temps alternés: — au Gouvernement, d'abord, l'initiative, puis au Parlement la décision. Au Gouvernement, de nouveau, l'execution. Au Parlement, enfin, le controle" (7). A colaboração a que nos referimos era mais positiva, tinha maior profundidade. Isto, aliás, é muito fácil de comprovar. Basta a simples recordação de um fato bem significativo: a intervenção do extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil. Dessa intervenção resultou uma reforma orçamentária de grande alcance, que obteve franco apoio da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados,

(3) Constituição Brasileira de 1891, art. 34.

(4) Ver: Agenor de Roure — *O orçamento*, Capítulo IV. Rio, 1926.

(5) Humberto de Campos — *O Brasil anedótico* (Frasas históricas que resumem a crônica do Brasil-Colônia, do Brasil-Império e do Brasil República) — pág. 48. Rio, 1927.

(6) Constituição de 1934, arts. 41, e seu § 1.º e 50.

(7) Louis Trotabas — *Le Droit d'initiative en matière de dépenses et la pratique du régime parlementaire français* — An. de Fin. Pub. citado, Vol. III, pág. 101.

foi afinal consagrada no orçamento para o exercício de 1938 e tem sido aperfeiçoada nos orçamentos posteriores.

Na época atual, sob a Constituição de 1937, o orçamento brasileiro poderia enquadrar-se no *tipo executivo*, pela preponderância manifesta do Presidente da República sobre o Legislativo. Evidentemente esse enquadramento só se justificaria pela obediência aos três tipos mais conhecidos de classificação (legislativo, executivo e misto) dos orçamentos segundo os órgãos que os elaboram. Entretanto, na observância desse critério, não se pode deixar de fazer uma ressalva quanto ao último tipo, no caso especial do Brasil. É que a Constituição de 1937 não emprega a expressão *Poder Executivo*. Substituiu-a pela expressão *Presidente da República*, que absolutamente não equivale à antiga concepção de mero representante de um dos três clássicos Poderes. O Presidente da República é mais do que isso. Consoante o disposto no art. 73 da Constituição, é a *suprema autoridade do Estado, que coordena a atividade dos órgãos representativos de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a administração do país*. Não só a competência sobre a iniciativa de preparação do orçamento brasileiro cabe ao Presidente da República. Compete-lhe igualmente orientar e fiscalizar a sua execução por intermédio do Departamento Administrativo. A ação do Parlamento é limitada à votação, em prazos certos e fatais das verbas englobadas constantes da proposta do Governo. Esgotados os prazos prescritos para a votação do Parlamento, o Presidente da República converterá em lei a proposta orçamentária. Destarte, o nosso orçamento seria melhor classificado, de fato e de direito, como orçamento do *tipo administrativo*.

Como acentuamos, o tipo de orçamento varia de acordo com a forma de Governo. Pois bem, essa característica — *tipo administrativo* — distingue singularmente o orçamento brasileiro dos orçamentos da maioria dos demais países.

II — CICLO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

A Constituição de 1937 determina, em seu artigo 67, que

“Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições :

- a) O estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público.
- b) *organizar, anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados ;*
- c) *fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária”.*

O Departamento Administrativo foi organizado pelo Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938. Mas, a sua principal finalidade, que é, indiscutivelmente, elaborar o orçamento e fiscalizar a sua execução, foi posta de lado, provisoriamente. Assim é que, constituído de 7 Divisões : *Organização e Coordenação, Seleção, Aperfeiçoamento, Orientação e Fiscalização do Pessoal, Estudos do Pessoal, Material e Orçamento*, esta última ficou para ser instalada futuramente. De modo que o Departamento Administrativo do Serviço Público (D. A. S. P.) desempenha, principalmente, as atribuições prescritas na alínea a do art. 67 da Constituição, para não falar em outras que, embora lhe tenham sido fixadas, especialmente, tanto no decreto-lei que o organizou como em leis posteriores, se ajustam perfeitamente à enorme amplitude daquele dispositivo constitucional.

Conforme prescreve o parágrafo único do art. 3.º do Decreto-lei n. 579, citado, enquanto não se instalar a Divisão do Orçamento a *proposta orçamentária continuará a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda, com a assistência de um delegado do D. A. S. P.*

Entendemos que a Divisão do Orçamento, prevista naquele Decreto-lei, deverá se incumbir do cumprimento das disposições prescritas nas alíneas b e c do art. 67 da Constituição, que ele reproduziu. Mas, se a sua instalação foi adiada e, em virtude desse adiamento, delegada competência ao Ministério da Fazenda para *continuar a elaborar a proposta orçamentária*, não ficou o D. A. S. P. impedido de fiscalizar a execução do orçamento,

nos termos da alínea c do dispositivo constitucional acima referido. Pelo menos, não há nenhuma restrição legal que lhe oponha esse impedimento. É verdade que, não estando o D.A.S.P. aparelhado para elaborar o orçamento, não deverá, igualmente, estar aparelhado para fiscalizar a sua execução.

Certamente, ao iniciar as suas atividades o D.A.S.P. teve de cuidar da aplicação urgente de medidas de ordem administrativa, preliminares e básicas, sem as quais não poderiam obter êxito apreciável as providências de caráter orçamentário. Os relatórios do Presidente do D.A.S.P., referentes às atividades desse órgão em 1939 e em 1940, expõem, com muita clareza, a situação dos serviços públicos federais, o que se fez ultimamente e o que ainda é preciso fazer. Da leitura desses documentos é fácil deduzir as razões que teem impedido o D.A.S.P. de entrar na plenitude de suas atribuições constitucionais acerca do orçamento.

Em 1939, o Ministério da Fazenda designou uma comissão para elaborar o Orçamento Geral da União e convidou para presidí-la o presidente do D.A.S.P. Essa Comissão desincumbiu-se da sua tarefa por uma forma que não nos apraz realçar porque tivemos a honra de fazer parte dela. Entretanto, não seria exagerado declarar que os resultados dos seus trabalhos foram apreciados convenientemente pelo Governo que, aprovando as suas sugestões, instituiu, pelo Decreto-lei n. 2.026, de 21 de fevereiro de 1940, uma Comissão do mesmo gênero, no Ministério da Fazenda, para funcionar, sem interrupção, até que se organize a Divisão de Orçamento do D.A.S.P., afim de evitar solução de continuidade nos trabalhos orçamentários (8).

De acordo com esse Decreto-lei, a presidência da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda cabe ao Presidente do D.A.S.P., que requisita, mediante autorização do Presidente da República, de qualquer órgão da administração, os funcionários ou extranumerários destinados a constituí-la. Essa Comissão se compõe de duas Divisões: *Receita e Despesa*, e tudo indica que ela é a Divisão de Orçamento do D.A.S.P., em estado embrionário.

Tal Comissão é, portanto, o órgão que prepara atualmente o projeto de Orçamento Geral da União. Este projeto é entregue ao Ministro da Fazenda, que o encaminha ao Presidente da Re-

pública para ser, afinal, convertido em lei. Verifica-se, assim, que o projeto passa diretamente da fase de *preparação* para a da *sanção*, sem as formalidades da *discussão* e da *votação*, que só se justificariam na hipótese de funcionar o Parlamento.

Admitindo-se a existência real do Parlamento, como se processará a sua intervenção para discutir e votar a proposta orçamentária? A resposta acha-se estabelecida na própria Constituição e pode ser assim resumida:

a) sendo o Parlamento Nacional composto de dois órgãos — Câmara dos Deputados e Conselho Federal — ao primeiro destes é que deve ser enviada a proposta;

b) a Câmara dos Deputados dispõe do prazo de 45 dias para votar o orçamento, a contar do dia em que receber a proposta do Governo;

c) a Câmara só poderá se pronunciar sobre as verbas globais constantes da proposta do Governo; para isso receberá os quadros discriminativos da despesa, que lhe serão fornecidos a título meramente informativo; esses quadros, no caso de alteração da proposta, serão, posteriormente, modificados pelo Governo, de acordo com as emendas que prevalecerem na votação feita pelo Parlamento;

d) findo o prazo para a sua votação, ou dentro dele, a Câmara remeterá a proposta ao Conselho Federal, que se pronunciará no prazo de 25 dias; subentende-se que o Conselho Federal poderá se pronunciar diretamente sobre a proposta do Governo, no caso da Câmara deixar expirar, sem votação, o prazo que lhe é concedido;

e) depois de votada a proposta pelo Conselho Federal, a Câmara ainda tem o prazo de 15 dias para se pronunciar sobre as emendas que aquele órgão houver feito.

A Constituição de 1937, ao restringir a ação parlamentar na discussão e votação do orçamento, conservou-lhe, porem, o poder de decidir sobre os limites de despesa que devem ser fixados ao Governo.

“O Presidente da República publicará o orçamento” prescreve o art. 72 da Constituição.

“a) no texto que lhe for enviado pela Câmara dos Deputados, se ambas as Câmaras guardarem nas suas deliberações prazos acima fixados;

b) no texto votado pela Câmara dos Deputados, se o Conselho Federal, no

(8) Ver: Luiz Simões Lopes — *Relatório das atividades do D.A.S.P., no ano de 1940*. Rev. do Serviço Público, número de setembro, 1941, pág. 17.

- prazo prescrito, não deliberar sobre o mesmo ;
- c) no texto votado pelo Conselho Federal, se a Câmara dos Deputados houver excedido os prazos que lhe são fixados para a votação da proposta do Governo ou das emendas do Conselho Federal ;
- d) no texto da proposta apresentada pelo Governo, se ambas as Câmaras não houverem terminado, nos prazos prescritos, a votação do orçamento”.

Se o Parlamento reduzir a proposta do Governo, é este obrigado a se conformar com as reduções ? Em princípio, parece que sim. Pelo menos, o art. 69, § 2.º, da Constituição, determina que, no caso de ser alterada a proposta do Governo, serão, na conformidade do vencido, modificados os quadros discriminativos da despesa. E o art. 72, acima reproduzido, apenas fala em *publicar* e não em *sancionar*. Mas, não há lei sem sanção. Logo, o ato de publicar importa em sancionar, pois a proposta orçamentária, depois de esgotados os prazos em que o Parlamento deve se pronunciar sobre ela, transforma-se em projeto de lei, que, para ter eficácia, deve ser sancionada. De modo que, se o Presidente da República entender que as reduções votadas pelo Parlamento são contrárias aos interesses nacionais, poderá usar do direito de veto, parcial ou total, que lhe é assegurado pelo art. 66, § 1.º, da Constituição. Como o orçamento, em geral, tem sido publicado às vésperas do exercício a que ele se refere, no caso de um veto total à resolução do Parlamento, não haverá outra atitude para o Presidente da República senão a de converter em lei a sua proposta original, como o faria na hipótese da alínea *d* do art. 72, da Constituição, afim de que o novo exercício não se inicie sem orçamento.

Descrito assim, sumariamente, o ciclo da proposta orçamentária, desde a fase da preparação à da sanção, poderíamos esboçar um calendário ideal dessas fases pela forma seguinte :

1 a 31 de janeiro — Remessa dos formulários pelo órgão elaborador do orçamento às repartições.

1 de fevereiro a 31 de março — Devolução dos formulários devidamente preenchidos pelas repartições ao órgão elaborador do orçamento.

1 de abril a 30 de junho — Estudo e revisão das propostas parciais pelo órgão elaborador do orçamento.

1 a 31 de julho — Impressão da proposta de orçamento geral e sua apresentação ao Presidente da República.

1 a 14 de agosto — Exame da proposta orçamentária pelo Presidente da República, redação da Mensagem Presidencial e remessa à Câmara dos Deputados.

15 de agosto a 30 de setembro — Votação da proposta orçamentária do Governo pela Câmara dos Deputados.

1 a 26 de outubro — Votação da proposta orçamentária pelo Conselho Federal.

27 de outubro a 11 de novembro — Pronunciamento da Câmara dos Deputados sobre as emendas do Conselho Federal.

12 a 30 de novembro — Modificações dos quadros e tabelas da proposta orçamentária feitas pelo órgão elaborador do orçamento de conformidade com o que for votado pelo Parlamento.

1 a 10 de dezembro — Publicação do orçamento para o ano fiscal subsequente pelo Presidente da República.

Este calendário corresponde ao ano fiscal de 1 de janeiro a 31 de dezembro, e, por conseguinte, à preocupação de aproximar as estimativas orçamentárias o máximo possível do início do exercício. A sua execução determinaria a conveniência de que a data de reunião do Parlamento, fixada na Constituição em 3 de maio, fosse modificada para 1 de agosto. Assim o Parlamento, no prazo normal de quatro meses em que deve funcionar (art. 39 da Constituição), poderia manifestar-se sobre a proposta orçamentária independentemente de prorrogação. No caso de manter-se a data de 3 de maio para instalação do Parlamento, este teria, evidentemente, de ser prorogado para discutir o orçamento, a não ser que se adotasse uma das seguintes alternativas : mudar a data do início do ano fiscal para 1 de agosto ou, conservando-se a de 1 de janeiro, elaborar a proposta orçamentária com uma grande antecipação, afim de que pudesse ser enviada à Câmara dos Deputados em 3 de maio, visto que o Parlamento, com os 85 dias de que dispõe para votá-la, só poderia concluir a sua tarefa em fins de julho. Como as previsões quanto menos recuadas dos fatos previstos maiores probabilidades de certeza oferecem, mais acertado seria modificar-se a data de instalação do Parlamento para 1 de agosto. Nesta hipótese, o calendário acima esboçado atenderia perfeitamente às exigências da elaboração do orçamento brasileiro.

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

C. E. N. E.

Dois pareceres aprovados pela Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, em uma das suas últimas sessões, transcrevemos a seguir. O primeiro se refere à faixa federal da fronteira terrestre do país, assunto que tem merecido secularmente a atenção dos poderes públicos do Estado Brasileiro e que, no entretanto, mesmo depois de criado o Conselho de Segurança Nacional, veio a ser objeto de dúvidas.

Quanto à orla marítima já um aviso de 1818 estabelecia a propriedade da coroa, o que quer dizer o domínio nacional ou federal como se diz depois de proclamada a República. O Império preocupou-se também com a fronteira terrestre, mais merecedora de atenção do que a orla marítima; a estabelecida foi a largura de 10 léguas ou 60 quilômetros, que a República, desde o início, também reconheceu ou determinou, em tese, incluindo na constituição de 1891. Reconheceu, mas sem fixar os limites exatos e daí as dificuldades surgidas e as liberdades que tomaram alguns Estados de fazer cessão de terras da fronteira a torto e a direito, sem mesmo verificar a nacionalidade dos beneficiários. Por ela caberia, segundo a constituição de 91, à União somente a porção de território que "for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais".

O artigo constitucional, em vez de simplificar ou precisar, como fez a lei do Império, tornou tudo vago, impreciso, dependendo de observações ou estudos técnicos e militares para a fixação da zona, que não seria uma faixa exata para a toda a fronteira, visto que dependeria das condições do terreno. Cada Estado, sem critério algum resultante do estudo sério, entendeu fazer das suas fronteiras um objeto de concessão ou concessões de todo o gênero.

O Dr. Sá Filho, procurador geral da Fazenda Nacional e membro da Comissão dos Estados foi, perante esta, o relator de uma consulta do Conselho de Segurança Nacional e o seu parecer conclue propondo a medida urgente, da parte do Governo Fe-

deral junto ao Governo dos Estados, declarando que é do exclusivo domínio da União a faixa fronteira internacional, com uma profundidade de 10 léguas. A conclusão está fundamentada numa série de razões que constituem um apoio magnífico e que merece a melhor atenção dos doutos, como dos homens de governo.

O segundo parecer, firmado pelo operoso membro da Comissão dos Estados, Sr. Gontijo de Carvalho, estabelece doutrina ou traça normas gerais para procedimento dos governos locais relativamente à concessão de auxílios e subvenções. O decreto-lei n. 1.202 determinou que aos Estados não é lícito dar auxílios e subvenções que não estejam de acordo com lei anteriormente votada, sem aprovação do Presidente da República. É evidente que esta lei de subvenções e auxílios, como qualquer alteração que se lhe faça, depende de aprovação do Chefe do Governo Federal.

Se assim não acontecer, o disposto no decreto n. 1.202 ficaria nulo, porquanto os Estados escolheriam as normas que bem entendessem, alterando no momento que lhes conviesse e, assim, ficaria tudo ao critério ou à ausência de critério dos governos locais, estaduais ou municipais. Aprovada a lei pelo Presidente da República, todo e qualquer auxílio ou subvenção se tornará um mero ato administrativo ou executivo, pois se tratará apenas de verificar se o beneficiário se encontra nas condições legais e de se marcar o quantum que lhe deve caber, de acordo com a verba consignada na lei orçamentária.

Uma coisa tão simples não foi bem compreendida pelas autoridades locais de alguns Estados, que tiveram da Comissão dos Estados o aviso de que seria necessário fazer as leis locais sobre a matéria enviando-as à decisão do Presidente da República. O parecer do Sr. Gontijo de Carvalho, aprovado pelo Sr. Ministro da Justiça, coloca em termos precisos e claros a questão, afastando quaisquer dúvidas.