

# VIDA ADMINISTRATIVA

## O Relatório da Comissão de Orçamento

### I.

#### ELABORAR UM ORÇAMENTO

O orçamento de um particular é determinado pela sua receita. Quer se trate de orçamento de um indivíduo, de uma família, de um pequeno comerciante ou de uma grande companhia, de salários fixos ou de rendas variáveis de um ano para outro — as receitas estabelecem o limite dentro do qual o particular deve repartir suas despesas com o alojamento, a alimentação, o vestuário e, no caso de uma empresa, com o salário dos operários, o equipamento e outras obrigações. Si as despesas sobem, o particular tem que se esforçar por aumentar também a receita. Si ele agir de outro modo, fará de dívidas e se arruinará rapidamente.

Para o Estado o problema do orçamento parece se colocar de outra maneira. Elaborar um orçamento significa antes de mais nada, para o governo e para os órgãos encarregados dessa tarefa, fixar o total das despesas. Só quando o Estado sabe quanto deve gastar para realizar suas funções é que pode traçar o seu plano para a receita, levando em conta o seguinte: como cobrir a totalidade das despesas, como utilizar as diferentes fontes de renda nacional, como repartir os encargos fiscais entre os diversos artigos tributáveis e a população. Na prática — porque a questão não se apresenta pela primeira vez e o Estado já tem seus recursos costumeiros — as duas partes do orçamento, receita e despesa, são preparadas ao mesmo tempo. Mas, em princípio, a sequência é esta: primeiro a fixação da despesa, depois a previsão da receita.

Esse modo de proceder só é possível graças ao privilégio de tributar de que o Estado dispõe. Porém, como todo privilégio, exige de quem o exerce a consciência escrupulosa de seus deveres em face da coletividade. O direito de perceber tributos impõe ao governo e a cada membro da Administração Pública enorme responsabilidade,

#### O CONTROLE FINANCEIRO

Responsabilidade implica controle. O direito de controle financeiro, no regime representativo, cabe ao Parlamento. É esta a sua principal prerrogativa e, sob o aspecto histórico, a que formou a base do regime parlamentar. Usando e abusando da fórmula "quem paga ordena", o Parlamento apossou-se do poder exclusivo sobre tudo que diz respeito às finanças públicas. Os fanáticos do parlamentarismo foram mesmo muito longe para contestar a obrigação do governo de apresentar ao Parlamento a proposta orçamentária. A rigor — pretendem eles — o projeto da Administração devia servir de subsídio às discussões do Congresso.

O Parlamento, em toda parte onde tentou "fazer" ele mesmo o orçamento, fracassou. Mesmo onde as Câmaras legislativas alteraram à sua vontade as propostas do Executivo, e as substituíram por projetos próprios, os resultados sempre foram desastrosos. O Parlamento revelou-se um controlador muito dispendioso. Quanto maior é o número dos agentes controladores, tanto mais fraco é em geral o controle e mais acentuada a tendência para o aumento das despesas. A Constituição Brasileira de 1934, por essa razão, já havia restringido a interferência do Parlamento de torná-lo obrigatória a elaboração do projeto e sua apresentação à Câmara pelo Ministro da Fazenda.

A Constituição de 1937 colocou a elaboração do orçamento e a fiscalização de sua execução nas mãos da Administração. O novo organismo criado para controle, supervisão e orientação das funções administrativas do Estado deve se encarregar também dessa tarefa. As directrizes estabelecidas nos arts. 67 e 72 da Constituição para a elaboração do orçamento se resumem nos nove pontos seguintes:

- a) organização anual, por órgão próprio, da proposta de orçamento, de acordo com as instruções baixadas pelo Presidente da República;
- b) fiscalização pelo referido órgão, por delegação do Presidente da República e na conformidade de suas instruções, da execução orçamentária;

c) adoção expressa das regras da unidade e da universalidade do orçamento;

d) discriminação ou especialização da despesa por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição;

e) remessa à Câmara da proposta de orçamento, acompanhada, a título meramente subsidiário, da discriminação ou especialização da despesa por itens;

f) votação de verbas globais pelo Parlamento;

g) possibilidade para o Presidente da República de autorizar, mediante proposta fundamentada do órgão citado, modificações nos quadros da discriminação ou especialização da despesa por itens, desde que não haja majoração das verbas globais votadas pelo Parlamento;

h) proibição da inclusão, na lei orçamentária, de dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada, salvo a autorização para a abertura dos créditos suplementares, para operações de crédito por antecipação da receita e para a aplicação do saldo ou cobertura do *deficit*;

i) fixação de prazos para a votação do orçamento na Câmara dos Deputados e no Conselho Federal.

Hoje a elaboração do orçamento cabe unicamente à Administração, segundo as instruções dadas pelo Presidente da República. Essa unificação da tarefa implica uma unificação das responsabilidades, as quais tocam inteiras à Administração. As funções de controle exercidas outrora pelo Parlamento devem ser substituídas, e, melhor do que isso, reforçadas por um auto-controle e uma autocritica das mais severas.

A nova concepção do Estado já não admite a distinção entre Estado e Nação como dois contratantes, ou como duas forças antagônicas, entre o povo que paga e a Administração que vive de pagamento. O povo que paga impostos para cobrir as despesas públicas, paga para si mesmo e a Administração que deve fazer as despesas, as faz exclusivamente para a comunidade.

Entretanto, compreende-se que aquele que pede uma importância para executar serviços, não dispõe da soma necessária. A Administração, elaborando o orçamento do Estado, deve então organizar em seus próprios quadros um aparelho de controle. O novo sistema de administração orçamentária do Brasil prevê um duplo controle:

1º cada Ministério deve estabelecer uma Divisão de Orçamento, integrada no Departamento de Administração, que une e coordena as propostas das diversas unidades administrativas do Ministério;

2º o órgão central encarregado da organização do orçamento reúne e examina as propostas dos diferentes Ministérios e elabora sobre essa base a proposta do Orçamento Geral da União, para submetê-la, com um relatório pormenorizado, à aprovação do Presidente da República.

Essa estrutura, perfeitamente lógica e garantidora de um controle rigoroso das despesas, já existe, embora não tenha encontrado ainda sua forma definitiva. As Divisões de Orçamento dos Ministérios ainda não estão todas organizadas. A Divisão de Orçamento do D.A.S.P., que devia segundo a Constituição, preparar a proposta anual de orçamento, também ainda não foi organizada. O orçamento para o exercício de 1942 foi elaborado pela Comissão de Orçamento estruturada no Ministério da Fazenda, mas que funciona em estreita ligação com as Divisões do D.A.S.P.

São detalhes de nenhum modo negligenciáveis, mas não decisivos. O essencial é o espírito de responsabilidade e a vontade de controle. O Relatório da Comissão de Orçamento sobre a proposta orçamentária para 1942 — trabalho de 379 páginas — prova que essas qualidades essenciais já dominam hoje o trabalho enorme que é a elaboração do orçamento de um grande país. Cremos que nem a Câmara dos Comuns da Inglaterra, nem na Câmara dos Representantes dos Estados Unidos os membros da oposição podem exercer crítica mais rigorosa e mais penetrante do que a que faz o Relatório da Comissão de Orçamento. Si diferença existe entre as discussões parlamentares usuais sobre o orçamento e as "observações" reunidas no Relatório é a de que esse procura um único fim: fazer uma crítica positiva, construtiva e educativa.

"Charity begins at home", a caridade começa em casa, diz um provérbio inglês. O controle também deve começar em casa.

O Relatório não peca contra essa boa regra. Ele não se limita a criticar os outros órgãos da administração encarregados dos trabalhos preparatórios do orçamento. Com uma objetividade e uma franqueza impecáveis a Comissão começa suas observações com as imperfeições e dificuldades sentidas em seus próprios trabalhos.

“Ressente-se, porem”, diz o Relatório, “a Comissão da falta de pessoal especializado, em número suficiente para o perfeito desempenho de seus trabalhos. O seu pessoal é requisitado de diversos órgãos do serviço público, o que ocasiona dificuldades, pois os ministérios, como é natural, opõem embaraços ao afastamento de seus bons funcionários. E’ imprescindível prover o órgão encarregado de trabalho de tal vulto e importância, qual a elaboração do Orçamento Geral da União, de pessoal especializado que lhe preste serviços em caráter permanente, como também do pessoal necessário aos serviços auxiliares”.

A falta de pessoal especializado foi também certamente uma das principais causas de certas imperfeições na preparação das propostas parciais pelas unidades respectivas. Mas não foi a única. Inúmeros serviços, constata o Relatório, ainda não mostram “uma nítida compreensão da importância do orçamento público e da necessidade de sua cuidadosa elaboração para o perfeito funcionamento da máquina administrativa”. Solicitam dotações insuficientemente documentadas e muitas vezes injustificadas que excedem de muito as necessidades reais. São certamente os funcionários mais zelosos que recorrem a essa prática. Eles querem valorizar “seu” prestígio, favorecer e ampliar “seus” serviços e apresentar dessa maneira uma atividade particularmente eficaz. Mas, ainda que sejam louváveis tais intenções, elas decorrem de uma concepção errônea. O espírito de prestígio é inimigo de uma boa administração, porque a Administração Pública é um organismo unitário, um todo e não uma soma de prestígios.

Em outros casos — e esses não são menos frequentes — a tendência para fazer propostas parciais exageradas provem do medo de não obter o necessário: para obter dez, deve-se solicitar doze ou mais. Trata-se, talvez, de um resíduo dos tempos passados. Ora, a elaboração de um orçamento não é um mercado onde uma das partes pede o máximo e a outra oferece o mínimo, para chegarem por fim ao acordo sobre um preço médio. O sistema atual de controle na elaboração do Orçamento da União não deixa mais lugar a tais práticas. O Relatório condena energicamente esse procedimento e anuncia que a Comissão de Orçamento está resolvida a “agir com severidade no próximo exercício, recusando-se a aceitar as propostas parciais insuficientemente documentadas e justificadas”.

## O RITMO DO TRABALHO

Os métodos abusivos acima citados de nada servem àqueles que os praticam, mas têm influência desfavoráveis na marcha do trabalho. Fazem com que o órgão central perca muito tempo e juntam-se a outros fatores que retardam a preparação da proposta orçamentária, como a falta de especialistas.

A elaboração e a aprovação da proposta orçamentária dentro do tempo prescrito, constitui problema antigo e permanente, que já tem provocado inúmeras perturbações administrativas e mesmo políticas. Não é uma particularidade do Brasil. O problema se apresenta mesmo naqueles países que dispõem de um grande corpo de funcionários especializados em matéria orçamentária. Em quase todos eles a Constituição ou leis especiais fixam as datas dentro das quais a proposta orçamentária deve ser apresentada aos órgãos legislativos e definitivamente aprovada, mas em poucos, os prazos são respeitados. A Inglaterra, com suas grandes e exemplares tradições nas finanças públicas, é um desses raros países. Como vimos mais uma vez, em tempo de guerra como em tempo de paz, o chanceler do Exchequer apresenta na terceira terça-feira de abril de cada ano o seu plano orçamentário ao Parlamento e esse, com admirável prontidão, vota os créditos necessários.

Na França, ao contrário, cada ano se vê o mesmo espetáculo pitoresco, mas no fundo deplorável; o atraso do orçamento e a precipitação à última hora porque, segundo a concepção francesa, a máquina administrativa deve parar — pelo menos teoricamente — si o orçamento não for votado antes do começo do novo exercício. Mesmo Raymond Poincaré, que foi um grande administrador e um excelente ministro das Finanças, teve de recorrer ao péssimo sistema das “douzaines provisoires” ou sejam frações mensais do orçamento que o governo era autorizado a utilizar até que fosse votado o orçamento total. Quando esse expediente passou a trazer sérios inconvenientes, inventou-se outro: na Câmara dos Deputados e no Senado paravam-se os relógios alguns minutos antes da meia noite de 31 de dezembro, para simbolizar que o ano fiscal ainda não estava terminado e que o Estado não estava sem orçamento. E enquanto os relógios estavam parados o Banco de França financiava o Estado.

Na Alemanha, sob o regime parlamentar, usava-se um meio menos espetacular, mas mais pe-

rigoso. Si o Reichstag não tivesse terminado as discussões orçamentárias no tempo prescrito, o que era a regra, o governo pedia aos bancos particulares os "créditos de transição", para os quais eram exigidos, além de juros muito elevados, ainda outras vantagens.

Aparentemente seria fácil regular as diferentes fases do trabalho, de maneira que, mesmo no caso de um atraso imprevisto, o orçamento ficasse pronto antes do começo do novo exercício. Suponhamos, por exemplo, que exista uma prescrição segundo a qual o orçamento deva passar todas as instâncias de controle seis meses antes de começar o ano fiscal ao qual se destina. Para acabarem seu trabalho nos prazos prescritos, os órgãos encarregados da elaboração do orçamento teriam que estabelecer antes a título excepcional, um orçamento para a duração de dezoito meses. Concretizemos o exemplo: o próximo orçamento deveria se estender de 1º de janeiro de 1943, a 30 de junho de 1944 e, a partir dessa data, os exercícios começariam regularmente a 1º de julho de cada ano — como nos Estados Unidos — mas a proposta orçamentária deveria estar completamente fixada e aprovada antes de 1º de janeiro precedente ao começo do novo exercício. Ter-se-ia assim, ao menos por um certo número de anos, a certeza de que o orçamento estaria pronto antes do começo de cada exercício.

Mas os inconvenientes de tal sistema são evidentes. Consistem não apenas nas complicações de um orçamento excepcional de dezoito meses, mas também e principalmente na extensão dos períodos preparatórios para os orçamentos normais. Com efeito, si é penoso acabar a proposta orçamentária muito tarde, não é menos embaraçoso começar a elaboração muito cedo.

Não se trata de uma questão puramente técnica, mas duma questão de princípio, e mesmo de um dos problemas básicos do sistema orçamentário. A idéia do orçamento presuppõe um caráter estático da vida pública, mas essa, como toda vida, é um processo dinâmico, com mudanças e transformações contínuas e incessantes. A elaboração do orçamento deve ter em conta essas mudanças e adaptar suas previsões, principalmente no que toca à receita, às probabilidades de evolução. Mas mesmo com a técnica mais aperfeiçoada de estimação da receita e despesa, nunca se chegará a afastar completamente esse paradoxo. Quanto maior for o período preparatório do orçamento, mais ele se fará sentir.

As estimativas orçamentárias já se estendem por um lapso de tempo muito mais longo que um ano, porque elas são feitas muitos meses antes do começo do exercício. As previsões tornam-se naturalmente cada vez mais problemáticas si se referem a um período muito afastado, e o resultado inevitável será que o orçamento terá que sofrer ulteriormente não pequenos ajustamentos, mas transformações consideráveis. Nos Estados Unidos uma mensagem presidencial traça cada ano, no começo de janeiro, as grandes linhas do orçamento para o ano fiscal que começa a 1º de junho seguinte. Mas esse intervalo de seis meses já tem como consequência o fato de, mesmo em tempo normal, as receitas e despesas reais, raramente corresponderam ao primeiro projecto orçamentário e isso não somente por causa das intervenções do Congresso, mas também e principalmente por causa das transformações econômicas e sociais que entrementes se passam e obrigam a Administração a corrigir suas próprias previsões.

Em face das experiências feitas no Brasil e em outros países uma extensão desmedida dos trabalhos preparatórios do orçamento não é recomendável. A elaboração do orçamento exige trabalho extremamente concentrado e intenso que não pode ser substituído por um prolongamento nem para diante, nem para traz.

Arizio Viana analisou recentemente nesta *Revista*, (1) de maneira engenhosa, o ritmo do trabalho que devia reger o ciclo da proposta orçamentária, desde a fase de preparação à da sanção, na hipótese do funcionamento do Parlamento. Segundo esse "calendário ideal" as propostas parciais deveriam ser remetidas ao órgão elaborador até 31 de março e a elaboração da proposta geral deveria estar terminada até 30 de junho. A segunda metade do ano ficaria assim livre para a impressão da proposta, para o exame pela Presidente da República e para o procedimento parlamentar, para o qual são previstos 85 dias. Depois do controle, dos votos e das modificações, o orçamento podia ser publicado nos dez primeiros dias de dezembro, isto é, 3 ou 4 semanas antes do começo do novo ano fiscal.

O Relatório da Comissão de Orçamento considera como necessário e desejável o ritmo seguinte:

(1) *Estudos Orçamentários*. Março de 1942, pág. 70.

até junho — remessa à Comissão de Orçamento das propostas parciais;

em novembro — publicação das tabelas orçamentárias;

em dezembro — registo e distribuição dos créditos.

Essa disposição parece bem adaptada às necessidades reais dos trabalhos preparatórios. Deixa às Divisões de Orçamento dos Ministérios tempo suficiente para o preparo cuidadoso das propostas parciais, ficando ainda quatro meses — de julho a outubro — para a elaboração propriamente dita do Orçamento Geral.

Lendo essa descrição, pode-se chegar à conclusão de que o método de fazer o orçamento é

essencialmente indutivo; que ao órgão elaborador só cabe reunir, com o auxílio de formulários por ele preparados, controlar e ajustar as propostas parciais. Mas sua tarefa não se limita apenas a isso. Ela é mais vasta e mais difícil. Como todos os grandes planos, o plano orçamentário exige, também, um processo essencialmente dedutivo. É preciso uma concepção geral dos deveres e necessidades financeiras do Estado, de suas múltiplas funções e obrigações e das possibilidades e necessidades econômicas do país. É preciso concluir do geral para o particular e compreender primeiro o conjunto antes de examinar e julgar as partes.

No próximo número estudaremos o plano financeiro geral que é a base do Orçamento da União para 1942.

## As atividades do Serviço de Biometria Médica do I. N. E. P. durante o ano de 1941

O relatório de 1941, apresentado pelo Chefe do Serviço de Biometria Médica ao Professor Lourenço Filho, Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, contém diversas informações e quadros estatísticos que resumem uma atividade intensa e uma produção bastante apreciável. Pela leitura deste relatório verifica-se a importância indiscutível que têm os exames de saúde e capacidade física dos candidatos às diferentes funções públicas, assim como demonstra a necessidade inadiável de se realizar um verdadeiro cadastro de saúde em todo o funcionalismo da União.

O exame médico dos candidatos a emprego, ou "exame prévio", constitui prova dos respectivos concursos e provas de habilitação. Deste modo são afastados não só aqueles cuja saúde ou estado físico são incompatíveis com o exercício do cargo a que se candidatam, mas também aqueles que revelam desvios da saúde ou da capacidade física suscetíveis de serem agravados pelo exercício de determinada função. Para esse fim foram realizados, durante o ano próximo passado, 6 691 exames prévios que, somados aos exames executados desde a instalação do SBM (outubro de 1938), perfazem um total de 21 435 exames de sanidade e capacidade física. Dentre aqueles cujos exames foram completados e resolvidos, houve 3,34% de inhabilitações. É curioso observar o decréscimo

progressivo das inhabilitações desde que foram iniciadas estas provas de saúde e capacidade física, pois de 8,59% em 1939, passou a 7,36% em 1940 e a 3,34% em 1941.

Este decréscimo pode ser atribuído à melhoria das condições de saúde dos candidatos. Além disso outros fatores devem ter influído, também, na diminuição das reprovações. Assim, o conhecimento entre os candidatos de que tais exames são, na verdade, minuciosos e justos; o fato de que muitos candidatos já aprovados em outros concursos se apresentam para novas vagas; o natural retraimento daqueles que já foram reprovados anteriormente para carreiras e funções equivalentes, serão outros tantos motivos a explicarem o decréscimo das inhabilitações. Também não deve ser esquecido o fato de que muitos candidatos se apresentam tendo já corrigido determinadas alterações passíveis de tratamento, assim por exemplo, os que eram portadores de hérnias etc..

Um elevado índice de inhabilitações por incapacidade visual (47,76% dos inhabilitados) foi novamente observado em 1941. Este fato surpreendente e que se repete nas mesmas proporções dos anos anteriores é, possivelmente, explicado pela falta dos exames de olhos durante a infância e a adolescência. Estamos certos de que muitas das alterações oculares encontradas seriam evitadas se