

## Sistema orçamentário brasileiro

SEBASTIÃO DE SANT'ANA E SILVA

Entre os assuntos diretamente relacionados com a técnica de administração, o orçamento é talvez o que menor interesse tem despertado nos meios cultos do país. As repercussões desse importantíssimo ato para a vida nacional, qual seja o da previsão das receitas e o da fixação das despesas para um determinado período, se reduzem quasi que exclusivamente a ligeiros comentários da imprensa e a alguns poucos artigos em revistas de pequena divulgação. O descaso pelos estudos orçamentários no Brasil se traduz na pobreza da bibliografia existente sobre o assunto e que se resume nos dois interessantíssimos volumes de Agenor de Roure e em capítulos de livros de ciência das finanças, direito administrativo e contabilidade pública. A moderna conceituação do orçamento como um plano de administração torna porém imperiosa a formação de um corpo de especialistas na técnica orçamentária e o conhecimento de seus pontos essenciais por todos aqueles que participam do funcionamento dos serviços públicos. Ora, isto só se tornará possível mediante o estudo e a discussão das questões relacionadas com o orçamento ou dele decorrentes. Plenamente convencido da importância, para a eficiência da ação governamental, do estabelecimento de um verdadeiro "sistema orçamentário", alicerçado em sólidas bases doutrinárias e incorporado à legislação nacional, o Departamento Administrativo do Serviço Público, nos concursos de monografias que vem promovendo, com grande sucesso, contempla sempre o orçamento como um dos assuntos à escolha dos candidatos. Ditas monografias, como é natural, abordam porém aspectos parciais do problema orçamentário e, como trabalhos de maior fôlego, escapam à apreciação dos não iniciados no assunto por falta de alguns conhecimentos básicos.

Assim, atendendo a diversas sugestões, resolvemos iniciar pelas colunas da *Revista do Serviço Público* ligeiros artigos de divulgação sobre o orçamento, finanças e contabilidade pública, com o objetivo de despertar maior curiosidade em torno do assunto e provocar um ambiente propício a estudos mais completos e aprofundados.

### O QUE É ORÇAMENTO

Aceitamos a definição de orçamento formulada por um escritor americano, que o conceitua como

"um plano para o financiamento de uma empresa privada ou do Governo durante um determinado período e que é preparado e apresentado por um órgão executivo a um corpo legislativo (ou outro órgão convenientemente constituído) cuja aprovação e autorização são necessárias para que o plano seja posto em execução" (1).

Assim, o que caracteriza o orçamento é a planificação de todas as atividades da administração em um determinado espaço de tempo, geralmente um ano, a previsão dos recursos disponíveis para atender aos gastos correspondentes e a aprovação desse plano por um órgão representativo da soberania nacional. Essa é a significação atual do orçamento e que não corresponde ao seu conceito histórico, já que o mesmo surgiu como uma exigência democrática de que os tributos impostos ao povo para manutenção do Estado fossem aprova-

(1) F. A. Cleveland, "Public Budgets", *Annals, American Academy of Political and Social Science*, November, 1915, p. 15.

Como se vê, o autor em sua definição abrange não só os orçamentos públicos como também o das empresas privadas. Todavia, apenas os primeiros constituem o objeto deste trabalho.

dos por seus representantes. Posteriormente, essa reivindicação da prévia aprovação das receitas públicas pelos corpos legislativos se estendeu às despesas para a manutenção e o funcionamento dos serviços do Estado, mas, com o evoluir deste e com a restrição da onipotência parlamentar em benefício do fortalecimento da administração, o orçamento se transformou em instrumento dessa última, reservando-se ao legislativo apenas a fiscalização da sua conformidade com as leis anteriormente votadas e aprovadas. Assim, um sistema orçamentário deve abranger quatro fases :

- a) preparação do plano orçamentário pela administração ;
- b) aprovação pelo Legislativo ;
- c) execução pela administração ;
- d) verificação parlamentar da conformidade da execução com o plano aprovado.

A primeira fase implica a existência de um organismo especializado, subordinado ao executivo e que, em nome dele, elabore o plano orçamentário a ser apresentado, sob forma de proposta, ao Legislativo. A segunda fase requer o estabelecimento de regras que impeçam ao legislativo mutilar o plano que lhe é apresentado e de cujos detalhes deve ser o poder responsável pela administração o único juiz. A execução do orçamento obriga o Estado a manter um aparelhamento financeiro adequado e uma perfeita contabilidade pública, que se encarregue do registo da arrecadação da receita e do pagamento das despesas. Finalmente, o controle parlamentar da execução do orçamento determina o estabelecimento de um sistema de tomada de contas do Governo e dos responsáveis por dinheiros públicos.

#### A PROPOSTA DE ORÇAMENTO

A parte mais importante de um sistema orçamentário é a que regula a fase de preparação e de elaboração do plano a ser apresentado pelo Governo à aprovação parlamentar. Em todos os países do mundo, a preparação do orçamento é atribuída hoje ao Executivo, dado que, como responsável direto pelo funcionamento dos serviços públicos, somente esse poder está em condições de conhecer as reais necessidades dos mesmos serviços. Na maior parte dos países, a elaboração da proposta

de orçamento é entregue ao departamento encarregado da administração financeira do Estado, isto é, ao Ministério das Finanças ou da Fazenda. Dada a importância das funções administrativas do Estado moderno, por toda parte foi-se fazendo sentir a necessidade de se aparelhar o executivo com um departamento de controle, supervisão e orientação das referidas funções, inclusive a elaboração do orçamento e o controle de sua execução. O Tesouro Britânico, que é geralmente apresentado como o primeiro exemplo dessas agências de administração geral, longe de se limitar a funções próprias de tesouraria (recebimento, guarda e dispêndio de fundos públicos) superintende, orienta, coordena e dirige todas as atividades administrativas do Estado inglês. Nos Estados Unidos o "Bureau de Orçamento", hoje diretamente subordinado ao Presidente da República, embora já o fosse de fato desde sua criação em 1921, exerce grande parte das atribuições de um departamento de administração geral, havendo forte movimento de opinião para sua integral transformação nesse sentido.

A proposta, como aliás o próprio orçamento, se divide em duas partes : *Receita* e *Despesa*. Na primeira, é feita a previsão da arrecadação, em um período futuro, das diversas rendas públicas, entre as quais avultam as receitas tributárias, isto é, aquelas provenientes dos impostos e taxas. Na segunda, é fixada a despesa que o Governo será autorizado a realizar para a manutenção e funcionamento dos serviços públicos já existentes, para a criação de novos e para a satisfação de todos encargos e compromissos assumidos pelo poder público. Essa simples enumeração do conteúdo da proposta mostra as dificuldades de sua correta elaboração. A estimativa da receita pública exige observações e pesquisas cuidadosas e tem importantes consequências para a vida financeira do Estado, pois de uma previsão exagerada podem decorrer grandes *deficits* na execução orçamentária, e uma previsão excessivamente reduzida pode acarretar o insuficiente aparelhamento ou mesmo a extinção de serviços de utilidade para a Nação ou a imposição de encargos injustificados à população. Quanto à fixação da despesa, nada mais é necessário dizer senão que dela decorre o conveniente equipamento dos serviços administrativos com os recursos em pessoal e material necessários ao seu adequado funcionamento.

## A PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO NO BRASIL

Antes de expormos o atual sistema orçamentário, na parte relativa à elaboração da proposta do orçamento, faremos uma ligeira recapitulação histórica, com o objetivo de mostrar como de um simples documento de contabilidade o orçamento se transformou em um plano administrativo, um instrumento do Governo para a consecução de seus fins. Essa recapitulação será feita apenas a partir da decretação do Código de Contabilidade Pública, que consolidou normas até então esparsas e dispersas disciplinando a elaboração e a estrutura da proposta de orçamento. O referido Código (lei n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922) e o Regulamento Geral de Contabilidade Pública (decreto n. 15.783, de 8 de novembro de 1922), pondo termo a uma controvérsia, então existente, sobre a obrigatoriedade da apresentação, pelo Governo à Câmara dos Deputados, da proposta de orçamento, determinou de modo expresso essa apresentação. O artigo 43 do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, assinalando o aspecto contábil, então predominante nos orçamentos nacionais, cuja importância como plano de administração era desconhecida na época, definiu-os como "balanços de previsão de cada exercício". Essa feição contabilista dos orçamentos fez com que a elaboração de sua proposta fosse confiada à Contadoria Central da República, em sua qualidade de órgão centralizador das operações de inspeção e registo da receita e despesa da União. A Contadoria, tomando por base os dados fornecidos pelas diretorias de contabilidade dos diversos ministérios, organizaria a proposta do Orçamento Geral da União, compreensiva da fixação da despesa e da estimativa da receita.

No que diz respeito à preparação e estrutura da parte da receita do Orçamento Geral da União, as principais diretrizes contidas no Regulamento Geral da Contabilidade Pública eram as seguintes:

- a) previsão da receita com base na arrecadação do último exercício liquidado ou na média da exação dos três últimos exercícios, no caso de se tornar impossível o primeiro processo pela ausência ou insuficiência dos dados;
- b) divisão da receita pública em *ordinária*, *extraordinária* e *especial*, subdividida a receita ordinária em *tributária*, *patrimonial* e *industrial*.

No que se refere à fixação da despesa pública, determinou o Regulamento a remessa obrigatória, pelos diversos ministérios, ao da Fazenda, até 30 de abril de cada ano, da proposta de orçamento elaborada pela respectiva diretoria de contabilidade, acompanhada das demonstrações e discriminações enumeradas no artigo 54 e compreendendo duas partes distintas:

- a) *parte fixa*, abrangendo as despesas permanentes, decorrentes de leis orgânicas ou de empenhos permanentes;
- b) *parte variável*, englobando as demais despesas.

Em seu artigo 57, prescreveu o Regulamento a classificação da despesa pública por ministérios e verbas, significando respectivamente a administração e os serviços públicos. As verbas, por sua vez, se subdividiam em consignações e subconsignações, exprimindo a natureza e a especialização dos serviços. Assim, o conjunto das despesas com a manutenção e o funcionamento da Delegacia Fiscal em Goiaz seria, para exemplificar, a verba 16.<sup>a</sup> do Ministério da Fazenda, discriminada por consignações e subconsignações.

As regras inscritas no Código de Contabilidade e em seu regulamento, para a elaboração do Orçamento Geral da União, exceção feita do sistema de classificação das receitas e despesas, nunca foram estritamente observadas pelo Poder Legislativo, por ocasião da discussão e votação da lei de meios. Cioso de sua competência *privativa* para a votação do orçamento, jamais se cingiu o Parlamento à proposta do Ministério da Fazenda. No que se refere ao sistema estabelecido para a previsão da receita, com base na arrecadação do último exercício ou na média do triênio, o dispositivo legal permaneceu letra morta, sendo a estimativa definitiva feita pela Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, geralmente pelo sistema direto e mediante a verificação das possibilidades da arrecadação no próximo exercício ou pela *tortura* dos algarismos para a obtenção de um equilíbrio fictício.

O DECRETO 23.150, DE 15 DE SETEMBRO DE 1933

O sistema orçamentário instituído pela lei de contabilidade pública vigorou até o advento do decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933.

que estabeleceu novas normas para a elaboração e execução do Orçamento da Receita e Despesa da União. As importantes modificações introduzidas por esse decreto em nosso sistema orçamentário tiveram o objetivo principal de centralizar no Ministério da Fazenda não só a preparação do orçamento como o controle de sua execução, objetivo esse perfeitamente assinalado no seguinte trecho da exposição de motivos apresentada pela Comissão encarregada da reforma orçamentária :

"Por toda parte, acentua-se a necessidade, mesmo em tempos normais, de enfeixar nas mãos do gestor das finanças públicas atribuições e poderes extraordinários, no que diz respeito à política orçamentária. Tal como se procede na Inglaterra, deve o Ministro da Fazenda ser o ditador do orçamento. Esse critério se faz sentir como mais veemência em situações de crise ou depressão".

Na reforma orçamentária de 1933 não predominou ainda a conceituação do orçamento como um plano de administração, encarado como foi o mesmo, nessa ocasião, exclusivamente sob o aspecto de um instrumento de controle das finanças públicas em mãos do titular da pasta da Fazenda. Muito interessantes foram, todavia, as normas estabelecidas no decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933, para a previsão da receita e para a fixação das despesas públicas. Em cada ministério foi criada uma Sub-Comissão de Orçamento, composta de três membros, um dos quais empregado da Fazenda, designado pelo titular da pasta como seu representante. A Sub-Comissão recebia de cada repartição ou serviço a proposta do orçamento de suas despesas para o próximo exercício e, examinadas as diversas propostas e feitas nelas as correções e alterações julgadas necessárias, elaboraria o orçamento do ministério. Como peça essencial do sistema foi constituída, no Gabinete do Ministro da Fazenda, uma comissão integrada pelo secretário-chefe do Gabinete, o Contador Geral da República e os representantes do Ministério da Fazenda que tivessem servido nas sub-comissões de orçamento dos diversos ministérios. Essa comissão faria a fusão das propostas parciais e, no caso de ser apurado um *deficit*, os cortes e economias julgados necessários seriam resolvidos pelo Ministro da Fazenda em combinação com seus colegas de Gabinete.

Quanto à previsão da receita pública, foi estabelecido, como princípio de ordem geral, que a mesma seria efetuada título por título e que não

teria por base necessária a média aritmética do último triênio mas sim o exame, tão minucioso quanto possível, das probabilidades da arrecadação. A estimativa seria feita pela Comissão já referida e que ouviria diretamente, se necessário, os chefes das repartições do Tesouro, os superintendentes da arrecadação e os chefes das repartições arrecadoras da Capital e dos Estados.

O DECRETO N. 24.036, DE 26 DE MARÇO DE 1934

O decreto n. 24.036, de 26 de março de 1934, ao reorganizar a administração geral da Fazenda Nacional, estabeleceu diversas modificações no sistema de preparação do Orçamento da União. Assim, o trabalho de elaboração da proposta orçamentária foi retirado da Comissão criada pelo decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933 e atribuído à Secção de Estudos Econômicos e Financeiros do Gabinete do Ministro da Fazenda, organismo de caráter permanente e integrado por especialistas livremente escolhidos pelo Ministro. A essa Secção foi conferida uma permanente assistência técnica ao Ministro da Fazenda nos assuntos de ordem financeira, cabendo-lhe além da preparação da proposta de orçamento :

- a) redigir as mensagens, decretos e instruções que versarem sobre medidas de ordem econômica e financeira ;
- b) fazer o relatório anual do ministério, com apreciação detalhada dos diferentes serviços, comparação de rendas e sugestões que a prática aconselhar ;
- c) demonstrar, mensalmente, as quantias que tenham de ser remetidas para o exterior, afim de atender aos compromissos da dívida da União, dos Estados e Municípios, e bem assim dos pagamentos provenientes de encomendas feitas pelas repartições federais ;
- d) examinar as estatísticas nacionais e estrangeiras, notadamente as de importação e exportação ; as de movimento bancário e as de transporte ; comparar-lhes os dados e estudar-lhes a repercussão na economia do país ;
- e) examinar as leis orçamentárias e especiais, para o fim de sugerir as alterações que se tornarem necessárias ;
- f) acompanhar as oscilações da circulação monetária e dos instrumentos de crédito e a sua distribuição e movimentação no país.

Criou o decreto 24.036 a Diretoria de Estatística Econômica e Financeira, com a finalidade de apurar as estatísticas referentes aos impostos, taxas e contribuições, comércio exterior e de cabotagem, movimento marítimo, movimento bancário

dívidas consolidadas e contratos de empréstimos externos. À referida Diretoria foi atribuída ainda a coleta e preparo de todos os elementos necessários à elaboração da proposta de orçamento, sua reunião e remessa à Secção de Estudos Econômicos e Financeiros. Em matéria orçamentária, dispôs ainda a reforma do Tesouro Nacional que a Contadoria Central da República continuasse a colaborar na preparação da proposta de orçamento, remetendo à Diretoria de Estatística Econômica e Financeira os dados de que pudesse dispor.

#### A CONSTITUIÇÃO DE 1934

A Constituição de 1934 dedicou toda uma secção à elaboração orçamentária, prescrevendo em seu artigo 50 as regras clássicas da *unidade*, da *universalidade* e da *especialização* das despesas. Foi mantida a remessa obrigatória, pelo Presidente da República a Câmara dos Deputados, da proposta de orçamento, cuja preparação foi expressamente atribuída ao Ministro da Fazenda (parágrafo único do artigo 60).

#### O ORÇAMENTO E O CONSELHO FEDERAL DO SERVIÇO PÚBLICO

Por ocasião de ser discutida na Câmara dos Deputados a proposta do orçamento para o exercício de 1937, elaborada e remetida àquele ramo do Legislativo pelo Ministério da Fazenda, sua comissão de Finanças e Orçamento resolveu encaminhá-la ao Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado pela lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, como órgão direta e imediatamente subordinado ao Presidente da República. Teve essa remessa o objetivo declarado de sujeitar o orçamento, na parte relativa às despesas de pessoal, às normas disciplinadoras contidas na denominada Lei do Reajustamento. Um desejo de simplificação, aliado à necessidade de serem perfeitamente destacados e caracterizados, no conjunto das despesas públicas, os gastos de pessoal, levaram o Conselho a alterar o sistema de classificação das despesas instituído pelo Código de Contabilidade e mantido pelo decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933. A despesa continuou a ser distribuída pelos Ministérios, porém as verbas deixaram de corresponder aos serviços da administração para significar os elementos da mesma despesa. Foram assim reduzidas a 5 as verbas orçamentárias: *Pessoal, Material, Serviços e Encargos, Eventuais, Obras*

e *Dívida Pública*. Ditas verbas foram subdivididas em consignações, subconsignações e itens, exprimindo a natureza e especialização das despesas, assim como sua distribuição pelos diversos setores da administração. O professor Moraes Junior, então deputado federal e membro da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara dos Deputados, enumerou as seguintes vantagens resultantes do sistema de classificação das despesas públicas adotado em virtude da proposta do Conselho Federal do Serviço Público Civil (2):

- a) conhecimento imediato dos totais dos três elementos indispensáveis à administração, sem necessidade de recapitulações trabalhosas;
- b) uniformidade na distribuição das verbas pelos diversos ministérios e repartições;
- c) aspecto de conjunto sobre as especializações de despesas com as diversas repartições (subconsignações);
- d) padronização das subconsignações, de modo a permitir comparações dos gastos nos diversos setores da administração e consequente economia de despesas supérfluas;
- e) adoção de números para todas as consignações, subconsignações e itens, permitindo uma rápida e fácil escrituração mecânica;
- f) simplificação dos livros de escrituração e clareza dos seus desdobramentos;
- g) aspecto racional e simples dos balanços mensais e de exercício, imprimindo maior clareza às contas a serem prestadas ao Poder Legislativo.

Esse é o sistema de classificação das despesas adotado atualmente nos orçamentos federais.

#### A CONSTITUIÇÃO DE 1937

A Constituição de 10 de novembro de 1937, atribuindo ao orçamento o seu aspecto moderno de plano de administração, transferiu, do Ministério da Fazenda para a Presidência da República, a responsabilidade de sua elaboração, confiada ao DASP conjuntamente com o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos, sob o ponto de vista da economia e da eficiência. Em seus artigos 67 a 72 consignou o Estatuto de 1937 as seguintes regras norteadoras da elaboração dos futuros orçamentos nacionais:

(2) Nova Técnica Orçamentária — In "Revista do Serviço Público" — Ano I, Vol. I, N. 1 — Novembro de 1937 — Pág. 33.

- a) organização anual, pelo DASP, da proposta de orçamento, de acordo com as instruções baixadas pelo Presidente da República;
- b) fiscalização, pelo DASP, 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 DASP, 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 de 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.

O decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, deu organização ao Departamento Administrativo criado pela Constituição de 10 de novembro. Todavia, foi transferida para época posterior a criação da Divisão de Orçamento do mesmo Departamento, estipulando-se no artigo 3.º do decreto-lei n. 579 que, até a constituição dessa Divisão, permaneceria a elaboração da proposta de orçamento a cargo do Ministério da Fazenda, com a assistência de um delegado do DASP.

#### O ORÇAMENTO PARA 1940

A elaboração do orçamento para o exercício de 1940 foi confiada a uma Comissão que, embora

diretamente subordinada ao Ministério da Fazenda, funcionou sob a presidência e direção efetiva do Presidente do DASP e em estreita ligação com as Divisões do Departamento. Como método de trabalho, adotou a Comissão o sistema de distribuição pelos seus membros dos orçamentos parciais dos diversos ministérios, tendo sido ainda designados 4 de seus componentes para a supervisão das despesas com o pessoal permanente, pessoal extranumerário e material e dos orçamentos dos serviços industriais do Estado. A Comissão foi integrada por funcionários requisitados dos Ministérios e do próprio DASP.

No que se refere à previsão da receita pública, limitou-se a Comissão a aceitar, com ligeiras modificações, as estimativas feitas pelo Ministério da Fazenda.

Quanto à despesa, porém, a Comissão, de posse das propostas parciais oriundas dos ministérios e dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República e tendo ainda como elemento subsidiário os pedidos de dotações feitos pelas unidades administrativas, se entregou a um intenso trabalho de verificação e cotejo para o estabelecimento de um critério objetivo na apreciação da oportunidade, justeza ou inconveniência das propostas apresentadas. Adotou a Comissão, em larga escala, o sistema de entendimentos diretos com os dirigentes dos diversos serviços, convidando-os a justificar detalhadamente seus pedidos de créditos. Os cortes julgados necessários foram, na medida do possível, feitos em um ambiente de mútuo entendimento e com o objetivo dominante de se evitar qualquer prejuízo à eficiência e regular funcionamento dos serviços públicos.

#### ORÇAMENTO PARA 1941

A experiência colhida por ocasião da elaboração da proposta de orçamento para o exercício de 1940, levou o Governo a entregar essa tarefa a um órgão de caráter permanente. Assim, pelo decreto-lei n. 2.026, de 21 de fevereiro de 1940, foi criada no Ministério da Fazenda a Comissão de Orçamento, destinada a funcionar até a organização da Divisão de Orçamento do DASP. Ao Presidente do DASP foi atribuída a presidência da Comissão de Orçamento, tendo sido o mesmo autorizado a requisitar, para os seus trabalhos, funcionários e extranumerários de qualquer órgão do serviço público. Ficou ainda a Comissão constituída de duas Divisões: Receita e Despesa.

A previsão da Receita Pública para o exercício de 1941 foi feita pela respectiva Divisão, mediante um levantamento prévio da arrecadação de cada parágrafo da receita nos 5 últimos exercícios e exame minucioso das atuais possibilidades da arrecadação. Para mais segura apreciação dessas possibilidades, obteve a Divisão da Receita, por intermédio da Contadoria Geral da República, o total da arrecadação das diversas rubricas orçamentárias no 1.º semestre de 1940 e procurou ainda promover um inquérito junto aos chefes das repartições fiscais e arrecadadoras, dos serviços industriais da União e de outros serviços produtores de renda. Já no segundo semestre do ano, o Ministério da Fazenda encaminhou à Comissão de Orçamento, juntamente com sua proposta de orçamento, uma estimativa da receita pública no exercício de 1941, sendo essa estimativa utilizada pela Divisão da Receita como um subsídio para os seus trabalhos. No sentido de prevenir uma possível depressão nas rendas da União, dada a anômala condição econômico-financeira do país, em consequência da situação internacional, apresentou a Comissão de Orçamento ao Presidente da República e ao Ministro da Fazenda, alvitres e sugestões, de que resultou a adoção de diversas medidas, entre as quais é possível se salientar a extinção de alguns fundos especiais extra-orçamentários, assim como a criação de comissões para a revisão da lei do selo e para a reforma da legislação reguladora da concessão de favores aduaneiros.

A previsão feita pela Divisão da Receita, depois de aprovada pelo Presidente da Comissão de Orçamento, foi integralmente aceita pelo titular da Pasta da Fazenda assim como pelo Presidente da República e incluída no Orçamento Geral da União para o exercício de 1941.

Na fixação da despesa pública seguiu a Divisão da Despesa da Comissão de Orçamento os mesmos métodos de trabalho adotados pela Comissão encarregada da elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 1940. Os diversos ministérios designaram ainda funcionário de seu quadro para acompanhar a discussão e exame de suas propostas na Comissão de Orçamento. A fixação final das despesas autorizadas para cada unidade administrativa foi feita pelo Presidente da Comissão de Orçamento, ouvido em cada caso o Chefe da Divisão da Despesa e o membro da Comissão encarregado do Ministério em questão. As despesas com o pessoal permanente e extranu-

merário sofreram rigoroso controle por parte das Divisões do Funcionário e do Extranumerário do DASP, que forneceram os quadros atualizados do pessoal permanente e as relações de extranumerários.

Em resumo, a fixação da despesa pública para o exercício de 1941 obedeceu à marcha seguinte :

- a) organização, pelas unidades administrativas, de suas propostas de orçamento ;
- b) centralização dessas propostas em um órgão do Ministério (Diretoria de Contabilidade, Divisão de Orçamento, Comissão ou funcionário encarregado da elaboração da proposta ministerial) ;
- c) remessa da proposta de orçamento do Ministério à Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda e sua distribuição a um membro da mesma, para fins de exame e revisão ;
- d) controle da proposta, na parte relativa às despesas de pessoal e material, por 2 dos membros da Comissão designados expressamente para este fim ;
- e) entendimento pessoal com os Diretores e Chefes de Repartição quanto às partes da proposta suscetíveis de esclarecimentos ;
- f) controle das despesas com o pessoal permanente e extranumerário por parte das Divisões do Funcionário e do Extranumerário do DASP ;
- g) apresentação da proposta do Orçamento Geral da União à apreciação do Presidente da Comissão ;
- h) fixação final das despesas autorizadas para os diversos serviços públicos sob a direção do Presidente da Comissão e apresentação da proposta definitiva de Orçamento ao Presidente da República, por intermédio do Ministro da Fazenda ;
- i) assinatura do decreto-lei orçando a receita e fixando a despesa ;
- j) impressão da lei orçamentária e tabelas anexas sob a fiscalização da Comissão de Orçamento, incumbida igualmente da revisão das provas ;
- l) publicação do orçamento ;
- m) elaboração e publicação do relatório da Comissão de Orçamento.

Durante todo o ano de 1940 foram submetidos ao estudo da Comissão, pelo Ministério da Fazenda e pelo Presidente do DASP, diversos processos relativos à abertura de créditos adicionais ao orçamento de 1939, criação de novos serviços e encargos da União, dispensa de concorrência, pedidos de adiantamentos, etc.

#### ORÇAMENTO PARA 1942

Como providência preliminar para a elaboração da proposta de orçamento para o exercício de 1942, o Ministério da Fazenda, de acordo com sugestão apresentada pela Comissão de Orçamento, baixou o seguinte aviso-circular a todos os Ministérios :

"N. 15-1. Tendo em vista a representação feita pela Comissão de Orçamento deste Ministério e considerando a necessidade de se promover a elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 1942, de modo que seja o respectivo orçamento publicado até 1 de novembro p. futuro, aprez-me solicitar de V. Excia. as devidas providências para que :

- a) a proposta orçamentária desse Ministério para 1942 seja remetida à Comissão de Orçamento até 31 de maio próximo futuro ;
- b) as repartições, serviços, departamentos e estabelecimentos subordinados enviem a esses Ministérios, até 31 de março, as propostas devidamente justificadas ;
- c) a proposta a encaminhar à Comissão de Orçamento seja acompanhada das justificações de cada serviço, departamento, estabelecimento ou repartição ;
- d) seja designado imediatamente um representante dessa secretaria de Estado junto àquela Comissão.

2. Outrossim, cumpre-me informar a V. Excia. para os fins convenientes, que as propostas orçamentárias serão discutidas no período compreendido entre 1 de junho e 31 de agosto, podendo a Comissão de Orçamento, para o estudo minucioso de cada uma,

solicitar o comparecimento dos diretores ou responsáveis por serviços, cujos orçamentos exijam outros esclarecimentos além dos que normalmente constam da proposta enviada.

Reitero a V. Excia. os protestos de minha elevada estima e distinta consideração. — A. de Sousa Costa".

Com o mesmo objetivo, e em termos análogos, o Sr. Ministro da Fazenda endereçou aviso-circular aos Presidentes dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República.

Visando dar um cunho de uniformidade às propostas de orçamento das unidades administrativas e dos Ministérios, a Comissão de Orçamento organizou, fez imprimir e distribuiu às citadas unidades e Ministérios impressos padronizados pela Comissão e que serão pelos mesmos preenchidos de acordo com as instruções que os acompanham.

#### CONCLUSÃO

O esboço histórico que acabamos de apresentar mostra que, após longa evolução, estão definitivamente estabelecidas as linhas mestras do sistema orçamentário brasileiro. O orçamento federal é hoje um plano de administração, cujo preparo é atribuído ao Chefe do Estado, que nele tem um instrumento para a execução de sua política. Como órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, o DASP, de acordo com suas instruções, organizará a proposta de orçamento e fiscalizará a sua execução. Outrossim, transitoriamente e até que seja organizada a Divisão de Orçamento do DASP, uma Comissão de Orçamento, sob a chefia do Presidente do Departamento, procura adaptar o plano orçamentário às atuais exigências da administração pública. Por força das normas que presidem à sua elaboração, pode-se afirmar que o orçamento nacional é um documento representativo do que o Governo exige do povo brasileiro e do que está disposto a fazer por ele.

**OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**