

Elaboração Orçamentária

JOSÉ ABREU DO NASCIMENTO

Prof. da Faculdade de Ciências Econômicas do Ceará

Parece-nos necessário, antes de mais nada, conceituar o Orçamento, fixando-lhe as normas adequadas à sua elaboração, ou, mais pròpriamente, à sua votação e conseqüente execução.

Conceito de Orçamento. Tomado no conceito moderno, o orçamento público é, verdadeiramente, o resumo e avaliação numérica do programa de administração para o exercício seguinte. É, por outras palavras, o plano de govêrno que o Poder Executivo submete à crítica do Legislativo.

Por êsse programa de ação se prevêem todos os recursos que o Estado fica autorizado a arrecadar, fixadas as quantias (créditos) que, no período determinado, pode êle despende legalmente com a execução dos seus serviços, e em face de suas conjunturas.

Não vem a pêlo definir orçamento, eis que o nosso objetivo aquí é, principalmente, de ordem prática, concernente a oferecer nossa modesta contribuição ao inquérito sôbre a conveniên-

cia, ou não, de se imprimirem determinadas normas para a elaboração orçamentária nacional e tendentes a preservar a boa saúde financeira da administração pública, além daquelas que se contêm na Magna Carta.

Passamos, pois, a tecer comentários acêrca das regras financeiras ou princípios orçamentários para, depois disto, apresentar as nossas conclusões.

Para preencher a sua verdadeira função, deve o orçamento revestir certas características imprescindíveis.

São elas:

- a) o caráter verídico;
- b) o equilíbrio ou a relação entre a receita e a despesa;
- c) a unidade;
- d) a universalidade;
- e) a anualidade; e
- f) a especialização.

Vejam os cada aspecto em particular:

a) *Caráter verídico* — Nada deve ser calado ou dissimulado no orçamento, preconiza Nitti. Já dizia Cavour que os fundos do Estado deviam ser expostos em caixas de vidro.

A verdadeira situação do Erário Público e respectivas finanças deverá ser retratada no orçamento e na contabilidade do Estado. Nenhuma ficção: a verdade e a publicidade devem constituir o apanágio da boa administração, dos princípios honestos e democráticos dos governos.

b) *Equilíbrio* — O equilíbrio constitui um postulado indiscutível; é o objetivo máximo do orçamento. Esta tese foi vitoriosa nas Conferências de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários que se realizaram no Ministério da Fazenda, nas quais as centenas de técnicos que delas participaram concluíram que não poderá haver boa administração financeira sem a existência de orçamento equilibrado quer por ocasião da sua votação, quer durante e quer no final da sua execução.

Do ponto de vista teórico, por conseguinte, os dispêndios se determinam em função das rendas previstas, a-fim-de que possa haver equilíbrio ou, mesmo, um moderado excedente — ou saldo de contingência.

Orçamento deficitário (mais despesa que receita) é, em boa finança, fórmula anormal de resolução das necessidades públicas, por isto que coloca em nível mais alto exigibilidades que, portanto, não se apoiam em disponibilidades conhecidas, votadas, exequíveis, pois. O *déficit* é sempre anormal: deve ser evitado a todo custo. É êle o responsável pelo crescimento da dívida flutuante e, por vêzes, da consolidada quando o apêlo ao crédito foge às regras financeiras, por destinar-se a operação a suprir as caixas linfáticas das Tesourarias. Engendra o *déficit*, outrossim, a inflação — êste monstro deglutinador das energias de um povo — e concorre para o descrédito internacional e as dificuldades cambiárias.

O *superávit*, todavia, não se recomenda senão moderadamente, como ficou dito, dado que a acumulação de saldos — ou excessivas diferenças de maior receita — significa sacrifícios impostos aos contribuintes, senão a prática de usura estatal.

Eis por que podemos destacar uma série de normas constantes da codificação aprovada pelo decreto-lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940 e das conclusões da III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários realizada em agosto de 1949, — tôdas elas objetivando justamente o equilíbrio orçamentário (1).

(1) O Dec.-lei nº 2.416 aprovou a codificação das resoluções emergidas da II Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, para ser imediatamente aplicada pelos Estados, Municípios e Territórios.

Reunida a III Conferência, os seus integrantes concluíram:

I) Que era oportuna a revisão das normas financeiras e de Contabilidade Pública, aprovadas por aquela lei, à vista da nova Carta Constitucional e das novas Constituições Estaduais;

c) *Unidade*. — O princípio monorçamentário é irrecusável. Trata-se de condensar na lei de meios todo o complexo da administração financeira antevista. É aconselhado pela moderna técnica financeira que condena os orçamentos paralelos, e os autônomos destinados a êste ou aquêle serviço.

A Constituição Federal (art. 73) determina que o orçamento seja “uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, tôdas as rendas e suprimentos de fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos”.

Uma só lei aprova o quadro geral das estimativas das rendas e das despesas.

Os estudiosos dos postulados financeiros, e algumas entidades da administração se esforçam porque seja evitado êsse paralelismo orçamentário, mediante a fusão de tôda administração financeira em um só bloco (o orçamento único), abrangente de tôdas as receitas e tôdas as despesas.

Alguns autores denominam a êsse princípio — unidade de tesouraria, querendo dizer que tôdas as rendas e dispêndios incluir-se-ão no orçamento a-fim-de que haja conjugação do movimento financeiro da conjuntura pública com a expectativa orçamentária.

O referido sistema, é óbvio, torna-se imprescindível à ordem contável, pelo processo centralizador. Ademais, a unidade orçamentária contém a vantagem de poder apresentar os grandes números dos principais títulos da receita e da despesa, para o seu confronto e conseqüente verificação global, instantânea, da balança: se há equilíbrio relativo; se há saldo devedor (déficit); e, se há saldo credor (superávit).

II) Que era altamente recomendável a aplicação de tais regras ao estudo de conjuntura econômica da Nação, sendo imprescindível, para isto, a observância, em todo o País, das mesmas normas, inclusive a manutenção da uniformidade orçamentária (União, Estados e Municípios) e da padronização dos balanços públicos.

Quer na apresentação das massas de receita e despesa orçamentárias, quer na sua execução, no decurso do ano fiscal, a unidade interfere e determina o quadro geral das finanças, permitindo, pois, uma visão de conjunto do movimento de caixa, inclusive das entradas e restituições de valores extraorçamentários (depósitos e consignações).

d) *Universalidade* — A regra da universalidade, entre nós, está consubstanciada no art. 73 da Constituição.

Compreende-se por ela, em síntese, que tôdas as rendas públicas sejam orçadas, lançadas, arrecadadas e recolhidas no sentido de se formar um conjunto global de recursos destinado, dessa forma geral, ao provimento das necessidades administrativas.

Não é admissível, sob êsse princípio o pagamento de despesa com renda destacada (renda com aplicação especial).

A boa técnica orçamentária manda tornar independentes, ou melhor, indivisíveis, as receitas e despesas. Mesmo que se trate de serviço industrial público, as rendas produzidas devem constituir elementos da receita em sua totalidade, havendo, quanto à despesa, os créditos destinados à manutenção do mesmo serviço.

Quer-se, com isso, evitar o líquido de despesa ou receita, negando-se, em boa hora, autonomia financeira a determinados órgãos, em tudo hostil ao preceito constitucional de universalidade — e também de unidade — de arrecadação e pagamento.

Arízio de Viana (in “Orçamento Brasileiro”, pág. 44) resume assim o assunto: —

“O objetivo da regra de universalidade é eliminar qualquer interdependência específica que, porventura, ligue determinada renda a determinada despesa. As rendas de qualquer natureza perdem, em face dela, o destino especial de serem

aplicadas aos fins para que foram instituídas. Por outro lado, evidentemente, as dotações relativas às diferentes despesas não ficam condicionadas, estritamente, às rendas criadas com a finalidade de custeá-las”.

O mesmo princípio, em suma, visa a evitar, ainda, que haja deduções na receita e na despesa. Naquela, as relativas ao dispêndio com a arrecadação, ou outro qualquer; e na despesa, as pertinentes a contribuições percentuais recebíveis no ato do pagamento.

e) *Anualidade* — O período de um ano, estabelecido para a execução orçamentária é universal. Pode coincidir, ou não, com o ano civil. Entre nós é coincidente, pois começa em 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro, sem período adicional. O mesmo se observa quanto aos Estados e Municípios. A anualidade é um marco em nossa vida financeira; é uma condição necessária ao exame das contas da gestão financeira e das mutações patrimoniais. Permite, assim, o levantamento de índices estatísticos continuados que poderão ser analisados comparativamente e sempre referidos a um período idêntico.

f) *Especialização* — Refere-se a especialização, como sabemos, à classificação da receita e da despesa a respectiva codificação. O Dec.-lei nº 2.416, mais de uma vez citado, operou o milagre da classificação uniforme, padronizada e codificada numericamente de todas as rendas e gastos públicos dos Estados e Municípios. O código numérico, por seu lado, permite e abrevia os cálculos estatísticos inclusive pelos processos mecanográficos. A padronização é utilíssima ao conhecimento da vida financeira dos citados Entes Públicos. Melhor será ainda se a União for integrada na sistemática classificadora em apêndice cujos estudos, conclusos desde 1949 (III Conferência), integram o projeto Berto Condé em tramitação no Parlamento Nacional.

CONCLUSÕES

1ª. — A elaboração orçamentária terá como base o equilíbrio entre a receita e despesa.

Para tanto, é mister:

a) que se evite despesa sem a receita correspondente;

b) que, na hipótese de *déficit* ou saldo, previstos na fase de estudos e preparo do orçamento, constarão da lei de meios as medidas necessárias, respectivamente, à sua cobertura ou aplicação;

c) que a abertura de créditos especiais e suplementares fique condicionada à existência de recursos suficientes ao seu provimento; e

d) que só se incluam na previsão da receita as operações de crédito que possam ser previamente fixadas em virtude de contrato.

2ª. — Deverão ser mantidos os princípios orçamentários de unidade, universalidade e anualidade.

3ª. — A especialização (discriminação da receita e despesa) deve ser enquadrada na padronização (adotada pelos Estados e Municípios), consoante as recomendações da III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários. Tais recomendações, aliás, foram aproveitadas pelo Deputado Berto Condé no projeto que há tempos submeteu à consideração do Poder Legislativo.

4ª. — O plano administrativo (proposta orçamentária) deve ser considerado estritamente da alçada do Poder Executivo, competindo ao Legislativo criticar, aprovar ou rejeitar aquilo que fôr consagrado pelo seu voto. Nunca, porém, se admitindo emendas que acarretem fragmentação ou desfiguramento do plano de governo, seja com objetivos políticos ou não.

* * *