

Alguns aspectos da elaboração dos orçamentos dos Estados e Municípios

LUIZ SIMÕES LOPES

Por ocasião da reunião, nesta capital, dos representantes dos Conselhos Administrativos dos Estados, em novembro do ano passado, o Sr. Luiz Simões Lopes, presidente da Comissão de Orçamento, membro da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais e presidente do D.A.S.P., teve oportunidade de pronunciar uma conferência focalizando algumas questões orçamentárias dos Estados e dos Municípios.

Essa conferência foi realizada em 12 de novembro último, no auditório do Instituto de Resseguros do Brasil, em sessão presidida pelo Sr. João Carlos Vital, presidente da mesma instituição.

Antes de proceder à leitura de seu trabalho, o Sr. Luiz Simões Lopes declarou que o mesmo se devia sobretudo à sua observação dos problemas orçamentários estaduais e municipais, no trato de questões administrativas como membro da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, e declarou que não trataria da questão da elaboração do orçamento propriamente dita, matéria por demais extensa para se conter numa simples palestra.

E' o texto da conferência do Sr. Luiz Simões Lopes que temos o prazer de oferecer aqui aos leitores da Revista do Serviço Público.

I

INICIATIVA DE ELABORAÇÃO

O RELACIONAMENTO, a análise, a estruturação, o planejamento e a coordenação das atividades que dão lugar a entradas e saídas de dinheiro dos cofres públicos reclamam um procedimento especial, a que, à falta de melhor termo, denominamos *processo orçamentário*.

Na primeira fase desse processo levanta-se a importante questão de determinar que autoridade

ou órgão deve elaborar a proposta de orçamento. Trata-se da iniciativa — direito, prerrogativa ou prioridade, concedida a um órgão do poder público, de elaborar em primeira mão a proposta orçamentária a ser submetida à discussão e aprovação de outro órgão do mesmo poder. A prática, mais do que a doutrina, em matéria de iniciativa orçamentária, tem variado grandemente de um país para outro. Ora cabe ao poder legislativo, ora ao poder executivo.

No caso do Brasil, por exemplo, três normas distintas têm sido observadas. No regime imperial, sob a Constituição de 1824, a iniciativa da proposta orçamentária competia ao poder executivo, que a elaborava — por intermédio do Ministro da Fazenda — e enviava à Assembléia, possuindo esta competência exclusiva para discutí-la e aprová-la. No regime republicano de 1891, a Constituição dispunha de modo muito sucinto sobre matéria orçamentária. Não prescrevia normas tão claras e positivas quanto a Constituição de 1824; apenas, na parte referente às matérias de competência privativa do Congresso Nacional, incluía a de votar o orçamento da República. Em virtude do laconismo constitucional, houve, na primeira fase da vida republicana, acaloradas discussões em torno da iniciativa orçamentária. No próprio Congresso, surgiram disputas entre as duas Câmaras, pretendendo cada uma chamar a si a iniciativa da proposta orçamentária. Por interpretação extensiva de um dispositivo constitucional, que atribuía à Câmara dos Deputados competência para tomar a iniciativa do exame de tôdas as leis que importassem em criação de impostos ou aumento de despesa, ficou entendido que àquela casa cabia a iniciativa do preparo da proposta, que, a seguir, como qualquer outro projeto de lei, seria levada à discussão do Senado Federal e, finalmente, à aprovação do Presidente da República. Manifestava-se, então, repulsa à idéia de uma proposta orçamentária enviada pelo Presidente da República ao Congresso, porque a êste

parecia que tal procedimento implicava em invasão de atribuição de um poder sobre o outro. Todavia, acabou prevalecendo a antiga prática que o regime imperial nos legara: a lei n. 23, de 30 de outubro de 1891, que reorganizou os serviços da administração federal, conferiu ao Ministro da Fazenda competência para as questões orçamentárias em geral e, expressamente, para *centralizar e harmonizar, alterando ou reduzindo, os orçamentos parciais dos ministérios, afim de organizar a proposta do governo.*

Logo depois, a lei n. 30, de 8 de janeiro de 1892, considerou crime contra as leis orçamentárias a *não apresentação da proposta pelo Executivo.* Essas disposições foram confirmadas pela legislação posterior, notadamente pelo Código de Contabilidade de 1922 e seu Regulamento Geral.

A Constituição de 1934 consagrou ao orçamento dispositivos especiais, aproveitando-se da lição contida na reforma constitucional de 1926 — que extinguiu as caudas orçamentárias — e, ao mesmo tempo, das novas experiências feitas, nesta matéria, por outros países. Segundo essa Constituição, a iniciativa da proposta geral cabia ao Poder Executivo. A cada um dos ministérios competia *preparar as propostas dos orçamentos respectivos*, e ao da Fazenda cabia *organizar a proposta geral, com os elementos de que dispusesse e os fornecidos pelos outros ministérios.*

Graças à Constituição de 1937, a doutrina e a prática orçamentária alcançaram, no direito positivo brasileiro, o reconhecimento das normas mais consentâneas ao progresso e métodos administrativos. A Carta de 1937 estabelece, com toda a clareza, que a competência para a elaboração do orçamento cabe exclusivamente ao Presidente da República, por intermédio de um órgão criado para desincumbir-se não só desta fase do processo orçamentário, como também de outras funções diretamente ligadas ao orçamento. Além disso, a Carta de 1937 prescreve limites à intervenção parlamentar; fixa à Câmara dos Deputados e ao Conselho Federal prazos certos e fatais e determina que a competência desses órgãos, quanto à despesa, não vai além da votação de verbas globais.

A doutrina já há muito consagrou — e a prática vem confirmando essa consagração — a tendência manifesta para se dar preferência ao orçamento executivo, em cuja elaboração, como a pró-

pria designação indica, prepondera claramente a ação do Chefe do Executivo. Com efeito, não há argumento válido para se arrebatar ao Executivo a competência para elaborar o programa do trabalho anual que pretende realizar, ou seja, o próprio orçamento.

No Governo Federal, essa competência é atribuída taxativamente ao próprio Presidente da República pela Constituição. O mesmo princípio foi adotado e confirmado pela legislação pertinente à administração dos Estados e Municípios. Pelo decreto-lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939, art. 6.º, ficou estabelecido que compete ao Interventor, ou Governador: “II. Organizar o projeto do orçamento do Estado e sancioná-lo”. Ao tratar da competência do Prefeito, o mesmo decreto-lei, no artigo 12, n. III, dispõe que a essa autoridade compete organizar o projeto de orçamento do município e sancioná-lo, depois de revisto pelo Interventor, ou Governador, que o remeterá ao Conselho Administrativo para efeito de revisão e aprovação.

O decreto-lei n. 2.416, de 17 de junho de 1940, que dispõe sobre a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios, atribuiu, no art. 6.º, a uma Contadoria Central ou departamento equivalente o encargo de elaborar a proposta orçamentária para o chefe do executivo estadual.

Nos Municípios, o preparo da proposta, sempre diretamente subordinado ao Prefeito, ficaria a cargo de um órgão equivalente à Contadoria ou Departamento de Fazenda municipal.

O decreto-lei n. 5.511, de 21 de maio de 1943, que alterou e retificou disposições sobre a administração dos Estados e Municípios, não modificou absolutamente a orientação de firmar-se a competência do chefe executivo — estadual ou municipal — para elaborar o orçamento. Apenas prescreveu que os órgãos técnicos incumbidos do preparo da proposta orçamentária serão o Departamento do Serviço Público, em primeiro lugar, onde existir e, depois, as Contadorias ou órgãos semelhantes (art. 4.º §§ 1.º e 2.º).

Do exposto se conclue que:

a) a competência para a iniciativa e o preparo da proposta orçamentária cabe, nos Estados, ao Interventor ou Governador, e, nos Municípios, ao Prefeito;

b) os órgãos técnicos que auxiliam o Interventor, ou Governador, e o Prefeito no preparo da proposta orçamentária são: O Departamento do Serviço Público, onde existir; as Contadorias Centrais, onde não houver Departamento do Serviço Público ou órgão semelhante; as Contadorias ou Departamentos de Fazenda, onde não houver Contadorias Centrais.

Quanto ao exercício dessa iniciativa, nenhuma interferência cabe aos Conselhos Administrativos e Departamentos de Municipalidades. A ação de tais órgãos, nessa fase do processo orçamentário, equívale à do Parlamento, na órbita federal; começa quando o chefe do Executivo lhes remete o projeto de orçamento.

O encargo de elaborar a proposta orçamentária, universalmente feita sob forma contábil, recai, de acôrdo com doutrina financeira que encontra apóio na teoria da organização, sôbre o chefe do Executivo: Presidente da República, Interventor, ou Governador do Estado, Prefeito Municipal. E' intuitivo, porém, que o chefe geral da administração não dispõe de tempo para se ocupar pessoalmente do trabalho de dar forma à proposta governamental, exceto, talvez, nos pequenos municípios, cujos prefeitos não se vêem assoberbados por múltiplos afazeres. Daí a necessidade de haver, junto ao chefe do executivo, um órgão ou conjunto de órgãos técnicos especializados — conforme a envergadura da unidade administrativa — incumbidos de, em nome e sob a responsabilidade direta daquele, ou sob a imediata orientação e supervisão do Interventor, ou Governador (como dispõe o § 1.º do art. 4.º do decreto-lei n. 5.511), preparar o instrumento orçamentário, isto é, apresentar num só documento, segundo regras uniformes, as relações de despesa e receita que deverão ocorrer no exercício financeiro seguinte. Quer na qualidade de órgãos de estado-maior do executivo, como querem alguns tratadistas, quer na qualidade de serviços auxiliares, como preferem outros, o Departamento do Serviço Público e a Contadoria Central ou a entidade administrativa que fizer as vezes de um ou de outra, na esfera estadual e na municipal, não têm autoridade própria, mas agem exclusivamente em nome e por delegação do Chefe do Executivo. Cabem, assim, ao órgão incumbido do trabalho de fundir num só documento as propostas par-

ciais do orçamento de despesa e receita, tão sômente as atribuições de documentar, informar, esclarecer, estudar a proposta orçamentária e aconselhar o Chefe do Executivo, no que diz respeito aos aumentos, diminuições e modificações de verbas.

Com efeito, uma vez que deve competir ao Chefe do Executivo o preparo da proposta orçamentária, que é a tradução, em têrmos de dinheiro, do programa de trabalho do Govêrno, e que, por outro lado, exceto em casos cada vez mais raros de pequenos municípios, êle não pode desempenhar pessoalmente essa e várias outras tarefas da mesma família, os tratadistas modernos recomendam a criação de departamentos de administração geral, também chamados serviços auxiliares, incumbidos de estudar e levar a efeito, para o chefe do Executivo, as chamadas atividades de administração geral, dentre as quais — que a seguir examinaremos ligeiramente — se destaca a administração financeira.

II

ATIVIDADES DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

Segundo a terminologia técnica, que se está implantando nos meios administrativos brasileiros, depois do reconhecimento da Administração Pública como ciência autônoma, ramo da Ciência Política, as operações orçamentárias são consideradas atividades-meios.

Vistas na intimidade, as atividades governamentais podem ser classificadas em dois grandes grupos, a saber: atividades-fins e atividades-meios. As primeiras são os propósitos do Estado: a defesa nacional, a segurança pública, a proteção da vida e da propriedade, a promoção da educação, a defesa da saúde pública, o fomento agrícola e outras da mesma natureza. As segundas são aquelas que os órgãos governamentais realizam para assegurar o próprio funcionamento, para possibilitar a realização dos fins que justificam e explicam a existência do Estado. São atividades-meios: a arrecadação, guarda e desembôlo dos dinheiros públicos, o recrutamento, a seleção, o aperfeiçoamento e a administração de pessoal, a aquisição, padronização, guarda e distribuição de material, a construção, reparação, conservação e limpeza de edifícios e instalações para os serviços públicos, o planejamento, organização e co-

ordenação de, tôdas as atribuições privativas das autoridades dirigentes, assim como o planejamento e o contrôle necessários tanto às atividades-meios quanto às atividades-fins.

Ora, se a administração financeira se inclui entre as atividades-meios, está bem visto que todo o processo orçamentário, desde o início do preparo da proposta até a execução do orçamento e a prestação de contas após o encerramento de cada exercício — com escala pela arrecadação de impostos e outras rendas, pela contabilidade da receita e da despesa — nada mais são que fases ou desdobramentos da mesma atividade.

Duas ordens de considerações, cada qual baseada em fatos e teorias próprias, indicam e justificam a atribuição de tôdas as atividades-meios à chefia executiva. Prende-se a primeira ao problema da hierarquia, tão importante na organização e no funcionamento de qualquer empresa vultosa. E', que, sendo as atividades-meios comuns a todos os órgãos, difícil será obter entendimentos produtivos entre as várias secretarias de Estado, no caso de uma delas se incumbir de realizar, para tôdas as demais, determinadas funções. Se, por exemplo, o Departamento Central de Compras é parte integrante de uma Secretaria de Estado, *ipso facto*, passa a mesma a ter certa ascendência, de fato se não de direito, sobre suas similares, *relativamente a essa questão*, o que constitue fonte permanente de atritos e fricções. E' que o órgão responsável pela atividade tem poderes para traçar normas e métodos que deverão ser obedecidos pelas outras repartições. Pode não só exigir padrões de serviços como até impor sanções. A autoridade dos outros órgãos fica, portanto, diminuída, *no tocante a essas questões*, gerando-se muitas vezes um sentimento de preterição ou de inferioridade capaz de perturbar a coordenação entre os vários departamentos do Governo.

A segunda ordem de idéias prende-se a vários princípios da Organização, notadamente aos da centralização, divisão do trabalho, homogeneidade e economicidade. A experiência prática já demonstrou que, regra geral, a centralização das atividades-meios não apenas torna mais fácil a sua coordenação, o que conduz automaticamente a maior eficiência, senão também que implica economia considerável nas despesas chamadas de "administração geral", grupo mais ou menos equiva-

lente ao "despesas gerais" das casas de comércio e dos estabelecimentos industriais.

Compreende-se, afinal, que a abertura e o processamento de uma só concorrência para a aquisição do material de consumo necessário a tôdas as repartições estaduais ou municipais determine muito menos despesas de publicidade, entendimentos, registo, emissão e exame de documentos, etc., do que quando, por efeito de descentralização, são abertas em separado várias concorrências, simultâneas e sucessivas, para suprimento do material de consumo necessário a cada um dos órgãos da administração pública. A economia resultante da centralização não decorre simplesmente da redução do número de operações, de contactos, de papéis movimentados e de horas de trabalho dedicadas pelas diferentes repartições a determinadas atividades-meios, como, por exemplo, a aquisição de material. A centralização especializa a experiência, apurando-a, e permite a acumulação de conhecimentos, uma vez que uma repartição pequena, que compra o seu próprio material, só de quando em quando sonda o mercado e abre concorrências; esse sistema não dá oportunidade ao seu pessoal de adquirir e manter atualizada uma grande experiência na matéria. Mas quando, pela centralização, o volume de trabalho aumenta, já é possível e até mesmo automático dividi-lo em grupos homogêneos, confiados a funcionários especializados, que se dedicarão exclusivamente àquelas atividades. Isto significa, com o correr do tempo, capitalização da experiência e conseqüente diminuição de êrros, o que se traduz em maior eficiência do serviço e reverte em benefício da administração pública.

Em conclusão: na qualidade de atividades-meios da Administração Pública, as operações orçamentárias, notadamente a elaboração e exame crítico da proposta, devem ser confiadas, nos Estados, aos órgãos de administração geral especialmente criados para desempenhá-las — isto é, os Departamentos do Serviço Público.

III

EXAME DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PELOS CONSELHOS ADMINISTRATIVOS

Organizada, assim, a proposta orçamentária, o chefe do executivo deve submetê-la à aprovação do Conselho Administrativo, como faz re-

gularmente com todos os projetos de lei. Como procederá o Conselho Administrativo durante o exame do projeto de orçamento que lhe apresentou o chefe executivo? Pode discutir a forma de apresentação da lei orçamentária? Deve ficar adstrito a traçar limites quantitativos para a despesa, ou pode entrar no exame minucioso dos diferentes itens da discriminação da despesa? Pode modificar a legislação tributária? Pode corrigir as estimativas da receita?

Os atuais Conselhos Administrativos, em que se converteram os antigos Departamentos Administrativos, têm competência taxativa para aprovar, com as alterações julgadas necessárias, os projetos de orçamento dos Estados e dos Municípios, encaminhados pelos Interventores, ou Governador, e Prefeitos (art. 13, alínea c, do decreto-lei número 5.511, de 21 de maio de 1943). Este dispositivo veio retificar o preceito contido na alínea d do art. 17 do decreto-lei n. 1.202, o qual, prescrevendo competência idêntica para aprovação dos projetos de orçamento pelos Departamentos Administrativos, dispunha que a estes competia propor as alterações a serem feitas nos mesmos projetos. O citado dispositivo do decreto-lei número 1.202 era omissivo quanto à autoridade ou órgão a que deviam os extintos Departamento Administrativos propor as alterações acaso necessárias nos orçamentos. Parece óbvio, no entanto, que tal proposta, ou antes, contra-proposta, não poderia ser dirigida senão aos autores dos projetos de orçamento, ou sejam, aos chefes do Executivo, estadual ou municipal.

A doutrina justifica veementemente essa interpretação. O dispositivo em que se transmudou o anterior, no decreto-lei n. 5.511, de 21-5-43, atribue ao Conselho Administrativo competência para "aprovar, com as alterações julgadas necessárias, os projetos de orçamento..." Ora, "aprovar com as alterações julgadas necessárias" talvez não seja o mesmo que *aprovar os projetos de orçamento... propondo as alterações que nos mesmos devam ser feitas*. Cabe, portanto, dúvida sobre a paternidade das alterações julgadas necessárias no orçamento, depois de remetida a proposta ao C.A. Se a este cabe aprovar, com as alterações que ele próprio julgar necessárias, os projetos de orçamento dos Estados e Municípios, é bem de ver que o novo preceito arrebata praticamente aos chefes do executivo — estadual ou municipal — a competência de organizar a proposta

orçamentária, sobretudo se atentarmos para a nova redação dada ao art. 6.º do decreto-lei número 1.202. Ao primitivo inciso "organizar o projeto do orçamento do Estado e sancioná-lo" acrescentou-se uma restrição: "depois de aprovado pelo Conselho Administrativo". Diante da evidente obscuridade, tanto do texto antigo como do novo, que o retifica, obscuridade acentuada sobretudo por omissão e imprecisão de vocábulos, cabe indagar até que ponto pode o Conselho Administrativo alterar, por conta própria e à revelia do chefe do executiva, a proposta orçamentária. Se fôsse absoluta e ilimitada a sua competência para fazer alterações nessa proposta, conforme ficou acima acentuado, estaria anulado todo o trabalho orçamentário do chefe do executivo. E que não é este o propósito da legislação em vigor facilmente se verifica pela leitura da alínea b do art. 13 do decreto-lei n. 5.511, que atribue competência cumulativa, e em colaboração íntima, ao C.A. e ao Departamento do Serviço Público, no Estado onde este existir, para fiscalizar a execução orçamentária.

E' evidente, todavia, que a extensão do poder do C.A. para alterar a proposta orçamentária não pode ir além da que teria o próprio Parlamento Nacional, em relação ao orçamento da República. Segundo os parágrafos 1.º e 2.º do artigo 69 da Constituição Federal, o Parlamento poderá alterar a proposta orçamentária do governo, mas somente quanto aos limites quantitativos constantes das verbas propostas. Caso sejam alteradas as dotações globais, o próprio Governo é que ajustará, por intermédio do órgão competente, os quadros discriminativos das despesas. Em nenhum caso, já se vê, o Parlamento se imiscuirá na discriminação das dotações orçamentárias; é o Executivo o juiz supremo da seleção dos problemas que devem ser resolvidos pelo Governo, mediante o emprêgo dos dinheiros públicos.

Ora, se esse é o caso, conclue-se que o poder de aprovar, com as alterações julgadas necessárias, os projetos de orçamentos dos Estados e Municípios, conferido ao C.A. pelo art. 13, alínea c, do decreto-lei n. 5.511, não deve ser exercido de maneira tão extensiva, a ponto de ir além dos limites fixados pela Constituição Federal, ao próprio Parlamento Nacional. Por outro lado, cabendo indiscutivelmente aos chefes dos executivos estaduais e municipais a atribuição de organizar as respectivas propostas orçamentárias, atri-

buições que deverão desempenhar por intermédio de órgãos técnicos, os C.A. não podem alterar essa proposta à revelia daqueles, devendo entender-se a cláusula "aprovar com as alterações julgadas necessárias" como uma indicação de que tais alterações são julgadas necessárias não apenas pelos C.A., mas também pelos Interventores, ou Governador, e Prefeitos. De qualquer maneira, é evidente que as alterações acaso introduzidas pelo C.A. não poderão, em caso algum, descer a pormenores, porque só a própria autoridade executiva está em situação hábil para julgar da maior ou menor conveniência, da maior ou menor necessidade de reforçar esta verba, suprimir aquela, reformar determinados serviços, criar novos órgãos ou impor novas atribuições, e assim por diante. Ademais, o fato de já estar em poder do Conselho Administrativo um projeto de orçamento encaminhado pelo executivo estadual ou municipal, não significa que o Interventor, ou Governador, ou o Prefeito esteja impedido de, êle próprio, por meio de propostas aditivas ou substitutivas, indicar as alterações necessárias. Dir-se-á que se os Conselhos Administrativos carecem de competência para alterar os projetos de orçamentos por conta própria, à revelia dos Interventores e Prefeitos, mas a têm para aprovar tais projetos, ficarão êles reduzidos a uma posição mais ou menos semelhante à da Câmara dos dos Lords, que, em matéria de orçamento, se limita a *consentir*.

Nada impede que os Conselhos Administrativos, órgãos da administração do Estado, ouçam oficialmente, ou oficiosamente, os Interventores e Prefeitos, sempre que julgarem necessárias tais e tais alterações à proposta orçamentária. No caso de ocorrer manifesta divergência entre o Conselho Administrativo e o Interventor, ou Governador, e o Prefeito, em questão orçamentária, é evidente que o chefe do executivo não estará obrigado a sancionar um orçamento alterado à sua revelia e, suponhamos, contra o que, no seu modo de ver, sejam os interesses da administração a seu cargo. Por outro lado, os Conselhos Administrativos também não estão obrigados a aprovar projetos de orçamentos sobre os quais não estão de acôrdo com as autoridades proponentes. Num e noutro caso, poderá o chefe do executivo, se não se conformar com a resolução do Conselho Administrativo, recorrer para o Presidente da República, nos termos dos parágrafos 1.º e 2.º do art. 13 do decreto-lei n. 5.511.

Certamente, como nenhum ano financeiro pode ter início sem a aprovação antecipada do respectivo orçamento, quando ocorrer a hipótese de recurso poderá o chefe do executivo estadual ou municipal promulgar o orçamento no texto de sua primitiva proposta, como o faria o Presidente da República, no âmbito federal, se ambas as Casas do Parlamento não houvessem terminado, nos prazos prescritos, a votação do orçamento (Constituição da República, art. 72, letra d). Mas esta hipótese parece irrealizável, porque o princípio da colaboração entre o Chefe do Executivo e o Conselho Administrativo está expressamente consagrado no artigo 3.º do decreto-lei citado, que confirmou o antigo preceito do art. 5.º do decreto-lei n. 1.202, onde se verifica que cabe a ambos os órgãos do poder público legislar nas matérias da competência dos Estados e dos Municípios, enquanto não se constituírem os respectivos órgãos legislativos. A colaboração é, portanto, condição fundamental da existência e do funcionamento desses órgãos. E' um imperativo legal que inspira e preside as relações políticas e administrativas entre ambos. Em nome desse princípio se torna, portanto, impossível admitir qualquer divergência que não possa ser aplainada.

A intervenção do Conselho Administrativo na discussão da proposta orçamentária deve exercer-se de forma idêntica à que lhe cabe no estudo dos demais projetos de lei de iniciativa do Executivo, levando-se em conta, ainda, que, no caso especial do orçamento, é manifesta a preponderância do Executivo para fazer prevalecer seus propósitos, quanto à forma e à substância do ato legislativo. Tanto assim é que, no correr do exercício, o Interventor, ou Governador, ou o Prefeito poderá alterar, por decreto executivo, a discriminação ou especialização constante das tabelas explicativas do orçamento, respeitando apenas os limites das verbas globais.

Conclue-se, portanto, que a ação do Conselho Administrativo, no que concerne à proposta orçamentária, se circunscreve à aprovação, em íntima colaboração com o chefe do Executivo, depois de ponderar as alterações que ambos julgarem necessárias nos limites das verbas globais. Qual o papel reservado, na elaboração do orçamento, ao Departamento do Serviço Público, às Contadorias Centrais e aos órgãos que os substituírem? A resposta é simples: estes órgãos constituem o

aparelhamento técnico, imediatamente ligado à pessoa do chefe do executivo, para, sob a sua supervisão e orientação direta, de acôrdo com as normas vigentes, preparar as estimativas da receita e os quadros da discriminação da despesa relativos a determinado exercício.

IV

ALTERAÇÕES NO ORÇAMENTO EM EXECUÇÃO

Como o Orçamento é um quadro de previsões e tôdas as previsões humanas estão sujeitas a retificações, aplicam-se, evidentemente, às correções orçamentárias — créditos adicionais e transposições de saldos de uma rubrica para outra, no decorrer do exercício — as mesmas regras que presidem às relações dos chefes dos executivos estaduais e municipais com os Conselhos Administrativos, em matéria orçamentária.

a) *Créditos adicionais.*

Segundo a clássica definição consagrada no direito orçamentário brasileiro, créditos adicionais são tôdas as autorizações de despesas públicas não computadas ou insuficientemente dotadas nas leis de orçamento. No período de transição que atravessamos, a forma legal de que se deve revestir a abertura dos créditos adicionais é a de decreto-lei. Nem podia deixar de ser esta, porquanto participam os créditos adicionais da natureza do orçamento. São autorizações de despesas destinadas a completar a previsão constante da lei orçamentária ou a atender a fatos novos não incluídos nesta última. Ora, se os orçamentos — enquanto não funcionam os órgãos legislativos previstos na Constituição de 1937 — são aprovados mediante decreto-lei, é natural que suas alterações se façam de forma idêntica.

Três são os tipos de créditos adicionais, a saber: *especiais*, *suplementares*, *extraordinários*. Esses três tipos distinguem-se uns dos outros muito claramente. Os *créditos especiais* são reservados às despesas de que a lei do orçamento não cogita, supervenientes no decorrer do exercício financeiro. *Suplementares* são os créditos que se destinam a suprir uma deficiência de dotação orçamentária, deficiência essa resultante de novos encargos não previstos, mas necessários, ou de desenvolvimento dos serviços, ou de erro de previsão. *Créditos extraordinários* são autorizações

especialíssimas, reservadas exclusivamente aos casos de emergência grave, calamidade ou necessidade de ordem pública.

Nos Estados e Municípios, em regra, todos os créditos suplementares perdem sua vigência no último dia do ano financeiro. Os créditos especiais e extraordinários poderão ter vigência superior à do exercício, desde que as leis que os autorizarem assim dispuserem, em face dos motivos que determinarem a necessidade de despesa.

A abertura dos créditos suplementares e especiais deve estar condicionada à existência de recursos disponíveis, considerados como tais:

- a) os decorrentes de saldos de exercícios anteriores, convenientemente apurados em balanço;
- b) os provenientes de excesso da arrecadação, previstos por meio de índices técnicos baseados na execução orçamentária;
- c) os resultantes de real economia, obtida em virtude de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias; e
- d) o produto de operações de crédito.

Para a apuração da existência desses recursos, é indispensável a audiência da Contadoria Geral ou de órgãos a ela equiparados. Em seu parecer, deverá a Contadoria Geral pronunciar-se relativamente à natureza e à classificação dos créditos adicionais.

Nos Municípios, a abertura de créditos adicionais será sempre precedida de parecer do Departamento das Municipalidades ou do órgão a que a administração municipal estiver subordinada.

Nos Estados, os *créditos especiais*, antes de 1.º de abril, só poderão ser abertos mediante prévia autorização do Presidente da República. Essa autorização deverá ser solicitada pelo Interventor ou Governador, depois de obtido parecer do Conselho Administrativo. A partir de 1.º de abril, porém, os créditos especiais poderão ser abertos independentemente de autorização presidencial. Mas dependem de aprovação do Conselho Administrativo ao projeto de decreto-lei que lhe for apresentado pelo Interventor ou Governador.

Idêntico procedimento se aplica aos *créditos suplementares*, antes e depois de 1.º de julho. Antes dessa data, a abertura de créditos suplementares deverá ser precedida de autorização do Pre-

sidente da República ; depois dela não haverá necessidade de autorização presidencial, bastará a aprovação do Conselho Administrativo.

Os *créditos extraordinários* podem ser abertos a qualquer tempo, uma vez que se aplicam exclusivamente aos casos de calamidade ou necessidade de ordem pública. Por êste motivo, o decreto-lei referente à abertura de crédito extraordinário não está sujeito à prévia aprovação do Conselho Administrativo. Depois de expedido pelo Interventor ou Governador, deverá ser imediatamente submetido ao exame do mesmo Conselho (que emitirá parecer a respeito) e, em seguida, à aprovação do Presidente da República.

Nos Municípios, os *créditos especiais* somente poderão ser abertos depois de 1.º de abril e os *suplementares*, depois de 1.º de julho. Antes dessas datas, não podem os Municípios, em hipótese alguma, abrir créditos especiais ou suplementares. Poderão, todavia, como é natural, abrir *créditos extraordinários* a qualquer tempo, nos casos de calamidade ou necessidade de ordem pública, sujeitando, entretanto, *a posteriori*, o decreto-lei de abertura desses créditos à aprovação do Conselho Administrativo. Para abertura dos créditos e suplementares, os Municípios devem submeter os respectivos projetos de decreto-lei à aprovação prévia do Conselho Administrativo.

b) *Transposições orçamentárias.*

No decorrer do exercício, o Chefe do Executivo — estadual ou municipal — tem competência para alterar a discriminação orçamentária. A alteração pode efetivar-se de duas maneiras : se se referir a uma discriminação constante do texto do decreto-lei que aprovou o orçamento, deve constituir objeto de decreto-lei, porque, é evidente, o texto de um decreto-lei só poderá ser modificado por outro. Mas se a alteração se prende à discriminação constante das tabelas explicativas, não constantes do decreto-lei, basta um decreto executivo.

A emenda introduzida pelos arts. 17 e 18 do decreto-lei número 5.511, ao art. 27 do decreto-lei n. 1.202, esclarece bem as duas hipóteses. Qualquer alteração de discriminação constante do texto da lei orçamentária, seja no sentido de transpor uma parcela de uma rubrica para outra da mesma verba, seja para transpor uma parcela de uma subconsignação de uma verba para verba diferente, só poderá ser feita mediante expedição

de decreto-lei. Assim, de fato, se tem procedido na administração federal, porquanto, se a discriminação da despesa faz parte integrante do decreto-lei que aprovou o orçamento da União, somente um decreto-lei terá força para alterá-lo. E' verdade que a Constituição da República, em seu art. 69, § 2.º, admite que "mediante proposta fundamentada do Departamento Administrativo, o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações nos quadros de discriminação ou especialização por itens, desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais votadas pelo Parlamento". Mas êsse dispositivo constitucional prevê um sistema de elaboração orçamentária que ainda não está em execução na administração federal, estadual e municipal. O que está previsto nesse artigo da Constituição de 1937 e no decreto-lei n. 1.202, artigo 27, modificado pelos arts. 17 e 18 do decreto-lei n. 5.511 — que consagram o princípio da discriminação da despesa pública — é um tipo de orçamento apresentado ao Parlamento sob forma sintética e que constituirá objeto de aprovação legal. Nesse orçamento sintético, as dotações serão globais. Não conterà êle discriminação de despesa, mas, apenas, a indicação de quantitativos globais, pertinentes a certos grupos de repartições ou unidades administrativas. Assim, essa discriminação far-se-á por serviços, departamentos, estabelecimentos ou repartições (Constituição, artigo 69; decreto-lei n. 1.202, art. 27). Provavelmente tais serviços, departamentos, estabelecimentos ou repartições figurarão no orçamento com uma quantia total de recursos. À associação desses dois elementos: *unidade* administrativa e *quantia* correspondente, dar-se-ia o conceito de verba global. Evidentemente, maior discriminação seria feita em tabelas explicativas, que acompanhariam o orçamento sintético. Essas tabelas explicativas fariam, entretanto, parte integrante da lei que aprovasse aquele orçamento. Seriam elaboradas, preliminarmente, como meio idôneo de se calcularem as dotações globais a incluir na proposta orçamentária do Executivo. Posteriormente, serviriam de orientação para a execução do orçamento. Nesse caso poderiam ser aprovadas mediante simples decreto executivo. Quando a discriminação das tabelas tivesse de sofrer modificação, imposta pela necessidade dos serviços, tal modificação seria objeto de um decreto executivo.

O próprio decreto-lei n. 2.416, no § 5.º do seu art. 1.º, deixa entrever que a discriminação das despesas poderá figurar, alternativamente, no corpo orçamentário e constituir, portanto, o objeto de decreto-lei, ou em quadros anexos aprovados por decreto executivo.

Para as transposições relativas à discriminação constante dos quadros anexos, a competência exclusiva é do Interventor, ou Governador, ou Prefeito, competência essa apoiada nas infor-

mações do órgão técnico da chefia executiva: Departamento do Serviço Público, Contadoria Geral ou órgão correspondente. Nessas transposições não há audiência dos Conselhos Administrativos. Todavia, para as transposições referentes à discriminação constante do texto da lei orçamentária, que só poderão ser feitas mediante decreto-lei, a audiência dos Conselhos se torna evidentemente obrigatória, tal como em todos os demais casos de expedição de decreto-lei.

