

Especialização e discriminação no orçamento

ARÍZIO DE VIANA

Diretor da Divisão da Despesa da C. O.

TODO funcionário público sabe que o princípio de universalidade orçamentária consiste em determinar a reunião, num só documento, de todas as receitas e todas as despesas do Estado. Também sabe que, por oposição à universalidade, há um outro princípio que preconiza a separação das receitas e despesas pertinentes a cada serviço, afim de melhor caracterizar-se sua situação financeira. Chama STOURM, a este último, princípio de *especialização*. Consiste êle em determinar o isolamento de um serviço do conjunto orçamentário do Estado e dar-lhe personalidade distinta, com rendas e despesas próprias. Os autores que o defendem insistem em demonstrar que êle conduz a uma juxtaposição racional e industrial do serviço, facilita o exame do seu custo e permite, tanto à administração quanto à opinião pública, não só verificar sua exata situação financeira, como, também, seus resultados em função do deficit ou superavit ou equilíbrio que apresentar.

O princípio de especialização aplica-se, principalmente, às repartições chamadas industriais. Com efeito, quando discutimos o orçamento de uma Estrada de Ferro, da Casa da Moeda ou da Imprensa Nacional, podemos verificar quanto rendem tais serviços. Em seguida, podemos atribuir-lhes dotações para as despesas em função de suas rendas. Se uma repartição industrial, dirigida por particulares, somente pode sobreviver quando apresenta lucros, quando suas rendas anuais excedem suas despesas, é evidente que o Governo também deve exigir das suas repartições dêsse tipo procedimento idêntico. Se uma empresa gráfica, dirigida por particulares, apresenta lucros, por que não apresenta situação idêntica quando pertencente ao Estado e por êle administrada? Se uma estrada de ferro, pertencente a particulares, procura custear seus próprios serviços com as rendas que arrecada, por que as ferrovias do Estado deixam de apresentar tais resultados? Raciocinando em torno desses velhíssimos temas, podemos encontrar uma razão lógica para a defesa do princípio da especialização, porque êle, efetivamente,

nos conduzirá à conclusão de que, se um serviço produz rendas, suas despesas devem ser fixadas em proporção às suas rendas. Além disso, como é evidente, essa juxtaposição das receitas e despesas próprias de um serviço facilitaria o desenvolvimento do senso de responsabilidade dos administradores e permitiria benéfica emulação entre serviços congêneres. Sobretudo, conforme já acentuámos, permitiria a todos, à opinião pública, ao próprio govêrno e ao parlamento, examinar desde logo, num simples relance, a situação financeira dos diversos serviços do Estado.

Mas, essa especialização foge à teoria geral de orçamento do Estado. O conceito de orçamento do Estado abrange a junção ou soma de todos os seus recursos em confronto com todos os créditos destinados aos seus órgãos, recursos e créditos êsses previstos para um determinado período. Quem examina um orçamento público, não pretende conhecer, imediatamente, as parcelas ou os diferentes tipos de despesas ou de rendas afetas a cada uma das unidades administrativas. Quer ver, de um lado, o conjunto geral de recursos que pertencem ao Estado e, de outro, o conjunto geral de suas despesas. Para exame mais aprofundado dos diversos tipos de rendas ou despesas, não basta o orçamento. Para isto existem os relatórios, as estatísticas e as informações particularizadas, que o interpretam e completam. Se assim não fôsse, o orçamento assumiria as proporções de um documento imenso, não teria limites. Evidentemente, para ser exato e preciso, deveria conter as mais pormenorizadas informações sobre a análise do custo dos serviços. Não é esta, porém, a finalidade do orçamento. Êle deve ser, sim, a síntese de todos os estudos referentes a êstes resultados. Um orçamento público, quando discutido por um parlamento ou apresentado em mensagem por um govêrno à opinião pública, deve ser o resumo das ações do Estado traduzidas em termos de dinheiro. A opinião pública encontraria dificuldades para compreender exatamente os propósitos do govêrno e a verdadeira situação de suas finanças, se o orça-

mento não se revestisse da necessária concisão técnica. Todos os atos do governo merecem fé pública. As informações governamentais são, por natureza, verdadeiras. A opinião pública necessita, freqüentemente, de informações gerais e concretas. Ora, se admitimos a qualidade de síntese como essencial ao orçamento público, um orçamento assim caracterizado repele o princípio da especialização nos termos em que acabamos de enunciá-lo. A especialização contraria o verdadeiro sentido, a verdadeira noção de orçamento.

Entretanto, como conciliar o repúdio da especialização no orçamento geral com a sua admissibilidade no orçamento das repartições de caráter industrial? Se estas repartições pertencem ao Governo e estão incorporadas à administração comum, como a Imprensa Nacional e a Casa da Moeda, figuram no orçamento da União como qualquer repartição pública. Suas dotações são escalonadas na parte da despesa; na parte da receita são indicadas, entre as rendas industriais, as estimativas do que poderão arrecadar. A especialização está, nesses casos, implícita no orçamento. Nos relatórios anuais, nas prestações de contas, nos balanços que aquelas empresas são obrigadas a apresentar, não será difícil, a quem se interessar pelos resultados de uma exploração industrial, defrontar-se com o princípio da especialização. Se o orçamento da União atribue às repartições industriais créditos para manutenção do pessoal e aquisição de matérias primas, artigos de expediente, combustíveis, iluminação, etc., quem quiser conhecer os resultados econômicos dessas repartições precisará de outros elementos que o habilitem a examinar as condições sob as quais se opera a produção industrial. Os índices da receita e despesa constantes do orçamento servirão apenas de guia para totalizar as rendas e gastos globais daquelas repartições. Quando se encara o orçamento industrial, propriamente dito, não se confronta apenas a receita com a despesa ou vice-versa. Devem ser confrontados os índices de produtividade, para que se verifique se uma determinada empresa industrial apresenta rendimento satisfatoriamente proporcional aos gastos que efetua.

Se uma empresa arrecada pelos serviços que presta a quantia de 10 milhões de cruzeiros por ano e realiza, no mesmo período, despesas no valor de 10 milhões de cruzeiros, aparentemente apresenta um equilíbrio financeiro. Mas, que exprime esse equilíbrio? Boa administração? Nem sempre.

O material ou serviço vendido por esta empresa, num total de 10 milhões de cruzeiros, poderia ter sido talvez produzido com a metade das despesas efetuadas. Talvez o equilíbrio esconda, de um lado, preços excessivamente elevados dos produtos ou serviços e, de outro, desperdícios de material, pessoal demasiado, etc. Não basta, portanto, o balanço financeiro; temos de examinar, principalmente, o custo da produção. Se um objeto pode ser feito com uma certa quantidade de matéria prima, em determinado tempo, por dois indivíduos, e vendido por um preço remunerado *a*, não é econômico que este mesmo objeto seja fabricado com a maior quantidade de matéria prima, em tempo dobrado, por 4 indivíduos, e alcance o mesmo preço *a*. Pode acontecer que o preço *a* corresponda, no segundo caso, a uma soma idêntica à do custo do produto ou serviço. Assim a despesa seria igual à receita. Mas, a despesa poderia ser muito menor e em lugar de equilíbrio teríamos um superavit.

A administração pública em geral o que interessa é a estimativa de todos os recursos com que pode contar num exercício, ao lado da distribuição desses recursos pelas diferentes finalidades de sua aplicação. Se houvesse especialização rigorosa, a tendência seria incluir no orçamento despesas apenas correspondentes aos serviços que apresentassem rendas. Nem sempre, porém, isto seria possível ou conveniente. Mas, para o efeito de elaboração das estimativas, não há mal algum em obter dos serviços do tipo industrial informes que equivaleriam à aceitação do princípio de especialização nos respectivos orçamentos parciais.

Embora tenhamos aqui dado uma noção concreta a respeito de certas operações, procuramos ligar essas operações a um princípio chamado de especialização. Este princípio ficaria evidentemente em oposição direta ao princípio da universalidade. Enquanto a universalidade faz abstração de particularidades e conduz-nos à totalização das receitas e das despesas, sem se preocupar com a afetação ou interdependência recíproca, o princípio da especialização visa justamente o contrário, ou seja, a exclusão de determinados serviços do conjunto geral, afim de separá-los ou caracterizá-los por suas rendas e suas despesas próprias. STOURM emprega a palavra "spécialisation" para definir essa oposição ao princípio de universalidade, e a palavra "spécialité" para dar a idéia de discriminação das despesas e das receitas. Na ausência de melhores vocábulos, ficamos com especialização

para caracterizar essa oposição ao princípio da universalidade, é com *discriminação* para caracterizar, na receita, as rendas segundo a sua origem ou ordem de entrada para o Tesouro e, na despesa, os gastos segundo sua natureza e a unidade administrativa que os efetua. Entendemos por discriminação a enumeração particularizada das diferentes espécies de rendas e gastos.

Esta enumeração é necessária, porque garante a verdade orçamentária. Se não houver discriminação minuciosa não haverá positivamente justa e clara ponderação nem de receitas nem de despesas. Haverá, ao contrário, a mentira orçamentária. Tributos que não forem devidamente especificados no orçamento não podem ser honestamente suportados ou admitidos pelo povo, uma vez que não há indicação minuciosa dos atos que os justifiquem. Por outro lado, despesas que não estejam devidamente caracterizadas, segundo sua natureza e os órgãos que a realizam, não podem também exprimir um programa de trabalho. De fato, sem a discriminação, o crédito obtido para determinado fim pode ser gasto em objetivo diferente. A discriminação conduz, portanto, a um dos requisitos essenciais de todo orçamento, a sinceridade.

Mas a Constituição da República emprega sob a mesma acepção as palavras *especialização* ou *discriminação*. Naturalmente, houve certa cautela do legislador em empregar essas duas palavras, indiferentemente, como sinônimas. O sentido dessas duas palavras, de acordo com a maneira pela qual se acham inscritas na Constituição, é o de caracterizar, enumerar, particularizadamente, os gastos e identificá-los com as repartições, os estabelecimentos, departamentos ou serviços. ROURE esclarece que, antigamente, se falava em individualização da despesa e que a especialização é a mesma coisa que individualização.

Já vimos que a palavra *especialização* tem sido utilizada para descrever um sistema oposto ao decorrente do princípio de universalidade. Melhor será reservá-la para esse fim e adotar a palavra *discriminação*, exclusivamente, para a enumeração, por espécie, das receitas e despesas. Foi o ministro francês VILLELE quem baixou uma ordem em que se encontram as raízes dos princípios de universalidade e discriminação. É verdade que o ato administrativo desse ministro criava apenas uma praxe e teria forçosamente de encontrar, como de fato encontrou, durante muito tempo, resistên-

cias de ordem jurídica. Um regulamento, porém, aprovado por lei do parlamento francês veio tornar mais tarde obrigatório o uso do princípio de discriminação das despesas. A discriminação passou a ser feita, primeiro, por ministérios, depois por seções ou repartições ministeriais, e finalmente por meio de artigos e parágrafos em que se classificavam os gastos por sua natureza e pelos serviços a que eram atribuídos.

No Brasil, desde os primeiros orçamentos, desde o Império, desde a Lei de 1828, que se recomenda a individualização das despesas e das receitas. É uma tradição das mais importantes do orçamento brasileiro esta de discriminar, até com excessiva minúcia, as suas receitas e suas despesas.

A discriminação de receitas e despesas permite que se estabeleçam desde logo, na votação do orçamento, duas ordens de controle. Uma a que chamamos de controle externo, ou seja, o controle do parlamento sobre o executivo e também da opinião pública sobre ambos. Essa espécie de controle flue da própria discussão pública dos pedidos de créditos do governo, a qual torna conhecida a análise da autorização dada pelo parlamento para que o executivo gaste somente dentro de determinados limites. Tal controle consiste no exercício de vigilância sobre as ações dos poderes públicos em matéria financeira. Facilita também a discriminação o controle interno ou administrativo, isto é, permite que a própria administração, através da caracterização rigorosa de receitas e despesas, faça com que os dirigentes dos serviços públicos possam observar a ação de seus subordinados e ajam em função das limitações quantitativas e qualitativas dos créditos que lhes foram distribuídos.

Em nosso direito orçamentário, a discriminação das despesas sempre se fez, primeiro, por ministérios, depois pelas repartições dos ministérios. O texto propriamente dito da lei orçamentária tem apresentado a discriminação por unidades administrativas. Tabelas explicativas complementares descrevem, ainda mais minuciosamente, em cada repartição do Ministério, os principais elementos de suas despesas — pessoal e material — assim como os encargos gerais e as obras que executam. A caracterização desses elementos ou dos fins específicos das despesas desdobra-se em epígrafes, verbas, consignações, subconsignações, itens, alíneas, etc., que conduzem a

uma modalidade brasileira da classificação por objeto.

Quando estabelecemos a discriminação das despesas, embora reconheçamos a utilidade e a virtude que possui de conduzir à veracidade das operações orçamentárias, por outro lado devemos acentuar alguns inconvenientes. Uma discriminação excessiva pode prejudicar a própria administração. Se o parlamento vota os programas de despesa do governo com parcelas pormenorizadas, deixa o governo com suas atividades limitadas, porque o impede de, no decorrer do exercício, ajustar os recursos disponíveis a fatos supervenientes e até imprevisíveis. O governo para corrigir as falhas de previsão teria de solicitar ao parlamento medidas complementares e correria o risco de esperar tempo às vezes excedente ao próprio ano financeiro para obter recursos que, quando concedidos, não poderiam mais ser aplicados. Conquanto o parlamento precise conhecer, em todas as minúcias, os gastos para os quais o governo lhe pede a autorização, na lei do orçamento não deve, todavia, utilizar-se do processo pelo qual se discrimina esses gastos para restringir a ação governamental. Deve, por conseguinte, conceder-lhe dotações globais com um grau de discriminação muito amplo. Esta é a tendência da Constituição de 1937, quando dispõe que o parlamento votará apenas as verbas globais pedidas pelo governo. Este enviar-lhe-á, a título meramente informativo, as tabelas discriminativas da despesa por itens. Quando houver alteração dos totais dessas verbas, durante a votação parlamentar, se o governo com ela se conformar ajustará o quadro discriminativo das despesas ao vencido. Reconhece a Constituição que ao poder executivo compete exclusivamente programar suas despesas. Mas estabelece, entretanto, que essa programação deve ser feita pormenorizadamente. Ora, se a discriminação das despesas e das receitas, das despesas principalmente, dependesse de aprovação do legislativo, o executivo teria grandes dificuldades de utilizar eficientemente seus créditos orçamentários. Mas a Constituição deixa bem claro que o executivo, e não o legislativo, decide a respeito da discrimi-

nação das despesas. Embora o procedimento constitucional não seja atualmente seguido à risca, não quer dizer que o governo não esteja preocupado em modificar sua atual atitude orçamentária.

É evidente que a estruturação ou a forma de apresentação do orçamento tem de ser adaptada ao que prescreve a Constituição. Feita essa adaptação, o texto da lei orçamentária será muito sucinto. Conterá, apenas, na parte da despesa, os limites globais votados pelo parlamento. O executivo editará, respeitando esses limites, tabelas explicativas que servirão de guia para a execução do orçamento. Essas tabelas poderão ser modificadas pelo próprio governo, mediante simples parecer do órgão encarregado de elaborar o orçamento, que é o Departamento Administrativo do Serviço Público.

A rigorosa discriminação impõe sempre como corretivo o estôrno. Mas o estôrno, quando generalizado, poderá criar dificuldades à contabilização das despesas e à própria elaboração orçamentária. Se um serviço procura justificar uma dotação à base de determinado programa, poderia, pelo estôrno, aplicá-la na execução de outro programa recusado pelo órgão elaborador do orçamento. Esse mal poderá, entretanto, ser evitado se o órgão que elaborar o orçamento exercer o contrôle prévio de todos os pedidos de estôrno. Aliás, é o que prevê a Constituição.

Há um sentido de relatividade em todas as coisas humanas, como diria o Conselheiro Acácio. Até onde se puder manter a integridade da lei orçamentária, deve essa integridade ser assegurada e respeitada. Mas é preciso não esquecer que o orçamento é um ato de previsão. Quando exigências iminentes demonstrarem a precariedade das previsões, não devemos ficar impedidos de corrigi-las. Seria insensato que um simples método de discriminação formal nos causasse impedimento. Os esquemas devem sempre corresponder aos fatos. Mas os fatos podem decepcionar. Quanto maior for a capacidade de adaptação dos esquemas aos fatos e às circunstâncias, menores serão as decepções e perplexidades dos administradores.