



ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Pedro Muñoz Amato

ORÇAMENTOS

(4.º capítulo, "Presupuestos", do livro intitulado
Introducción a la Administración Pública).

Tradução e adaptação de
BENEDICTO SILVA

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
RIO DE JANEIRO
1958

Í N D I C E

	Págs.
I — QUE É UM ORÇAMENTO ?	7
II — OS PRINCÍPIOS ESSENCIAIS	10
1 — O princípio do Planejamento	10
2 — O princípio da Universalidade	11
a) Sua Aplicação Substantiva	11
b) O Princípio da Universalidade e as En- tidades Autônomas	12
c) O Orçamento "Nacional"	14
d) O Dogma do Equilíbrio	18
3 — O Princípio da Unidade	20
4 — Os Princípios da Previsão e Periodicidade ...	22
a) O Período Orçamentário	23
5 — Os Requisitos Formais	25
a) Clareza	26
b) Especificação <i>versus</i> Generalidade	28
c) Publicidade	31
d) Exatidão	32
e) Exclusividade	33
III — PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS ..	33
1 — Aplicação do Esquema Recomendado para o Planejamento	33
a) Participação Geral	34
b) Os Órgãos Especializados do Orçamento	34
c) A Relação de Assessoramento	34
d) Utilidade das Repartições Centrais de Orçamento	35
e) Localização da Repartição Central	35
f) Organização da Repartição Central	35
g) Relação com os Órgãos de Planejamento	35
h) Ligações com o Sistema Legislativo	36
2 — A Preparação da Proposta Orçamentária	37
a) Métodos de Calcular a Despesa	39
b) Métodos de Estimativa da Receita	43
3 — Participação do Legislativo	45
a) A Colaboração entre os Podêres Legisla- tivo e Executivo	45

b)	Ajuda Técnica ao Legislativo	49
c)	Padrão Fundamental de Organização Legislativa	51
d)	Exame da Proposta de Orçamento	53
1)	Apresentação da Proposta	53
2)	Estudo nas Comissões	54
3)	Deliberação do Plenário e Votação do Orçamento	56
4)	O Veto Executivo	56
5)	Veto Total ou Parcial	57
4 —	Execução do Orçamento	58
a)	Verdadeira Natureza da Execução Orçamentária	58
b)	O Caráter Auxiliar da Administração Financeira	61
c)	Arrecadação e Guarda de Valores	62
d)	Centralização e Descentralização na Execução do Orçamento	63
1)	Métodos especializados de direção central — cotas, desdobramentos, reservas e autorização de transferências	65
5 —	Fiscalização Interna	66
a)	Localização das Funções de Fiscalização Interna	72
b)	Pré-Fiscalização e Pós-Fiscalização	74
6 —	Fiscalização Externa	74
a)	Sanções e Remédios	79
b)	A Fiscalização Externa e as Autarquias	80
7 —	Contabilidade	82
a)	Estrutura do Orçamento e Classificação das Contas	83

APÊNDICES

I —	Parte do Orçamento de Porto Rico relativa à Administração do Fomento Econômico	89
II —	Modelo de Contas Consolidadas	131
	Bibliografia	147

ORÇAMENTOS

I — QUE É UM ORÇAMENTO ?

Um orçamento é, essencialmente, um plano de ação expresso em termos financeiros. Assim concebido, torna-se claro que constitui uma etapa do planejamento. Deve ser, então, um conjunto bem integrado de decisões sobre os propósitos da empresa e os meios para lográ-los, incluindo a disposição dos recursos materiais e humanos, as formas de organização, os métodos de trabalho e as medidas de tempo, quantidade e qualidade.

Conseqüentemente, o orçamento geral de um governo deve ser o programa diretor de toda a atividade governamental na sua função de orientar os processos sociais e servir aos interesses do povo.

É certo que, sob outros aspectos, o orçamento é também um instrumento de controle e

coordenação, aplicável, por exemplo, nas relações entre os poderes Legislativo e Executivo, na administração interna do Poder Executivo e nas atividades de qualquer subdivisão governamental. Além disso, pode servir como uma conta para as distintas funções da administração financeira, tais como a estimativa e a arrecadação das receitas, a limitação dos gastos aos recursos disponíveis e a fiscalização dos pagamentos.

A característica essencial de um orçamento, porém, é a que o define como um programa. Esta interpretação permite derivar o máximo de sua utilidade e dá sentido às outras manifestações de sua fecundidade administrativa. Sempre que não se mantém clara esta idéia

fundamental na prática, surgem inúmeras deficiências no sistema de administração.

Em muitos governos, o orçamento nada mais é do que uma lista de receitas e despesas. Nesse caso, o processo de sua formulação consiste em calcular as receitas (mantendo-se inalteradas quase sempre as formas estabelecidas para obtê-las) e em ajustar os gastos aos recursos disponíveis, sem se fazer esforço suficiente para entrelaçar as partes distintas do trabalho governamental num conjunto equilibrado de decisões, em harmonia com as tendências da evolução social e os interesses do povo.

Em tais situações, como falta a idéia central — a chave — desarticula-se todo o sistema. A administração financeira converte-se em um simples exercício de contabilidade; multiplicam-se as operações processuais sem relação com os propósitos que o governo deve cumprir;

faltam critérios para determinar a conveniência relativa dos distintos pedidos de créditos; não se percebem as relações entre os diversos setores de trabalho governamental; o interesse concentra-se nos aspectos formais dos trâmites, nos formulários, nas computações matemáticas, no tecnicismo.

Em seu excelente tratado *O Orçamento nos Governos de Hoje*, A. E. Buck ensina que a instituição do orçamento se originou na Inglaterra há mais de sete séculos, desenvolvendo-se a partir de então com o progresso do governo parlamentar, através de três etapas: a) aprovação parlamentar dos impostos e de outras fontes de recursos; b) aprovação parlamentar dos gastos por meio das dotações; c) discussão anual pelo Parlamento das receitas e gastos do governo, estabelecidos sob a forma de um plano financeiro (1). A Suécia também oferece outro exemplo de desenvol-

(1) A. E. Buck, *El Presupuesto en los Gobiernos de Hoy* (Buenos Aires: Impressores Peuser, 1946, traduzido do inglês, e complementado com notas sobre a legislação orçamentária dos países latino-americanos, por Mário A. Tezanos Pinto), p. 15.

vimento prístino do contróle parlamentar sôbre as finanças e, em consequência, do processo orçamentário.

Não obstante êstes antecedentes excepcionais, a tendência geral de instituir o orçamento, em seu sentido contemporâneo, como plano financeiro, é um produto da Europa dos séculos XIX e XX. Na América, a evolução é todavia mais recente, como o demonstra o fato de que, nos Estados Unidos, até 1921, não havia um orçamento para o governo federal. Os países latino-americanos encontram-se num período de reforma orçamentária, provocada em grande parte pelas missões internacionais de assistência técnica (2).

Ainda que esteja plenamente demonstrada a enorme significação do orçamento como programa de govêrno, temos que lamentar, entretanto, não sômente as deficiências práticas de muitos países, senão também a teoria incipiente dedicada aos problemas de administração orçamentária (3).

Nos textos gerais de Administração Pública, por exemplo, é muito limitada a discussão de temas orçamentários, em contraste com a atenção dada aos demais assuntos (4).

Contra a tendência predominante, que vê no orçamento uma parte da administração financeira, consideramo-lo, aqui,

(2) *Ibid.*, pp. 9-58.

(3) Verne B. Lewis, "Toward a Theory of Budgeting", *Public Administration Review*, XII, n.º 1 (Inverno, 1952), pp. 42-54; "Symposium on Budgetary Theory", *Public Administration Review*, X, n.º 1 (Inverno, 1950), pp. 20-31; V. O. Key, "The Lack of a Budgetary Theory", *American Political Science Review*, XXXIV, n.º 6 (dezembro, 1940), pp. 1137-1144.

(4) Marshall e Gladys Dimock, *Public Administration*, Nova Iorque: Rinehart, 1953, pp. 184-211; Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg e Victor A. Thompson, *Public Administration* (Nova Iorque: Knopf, 1950), pp. 508-510; Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 3.ª ed. (Nova Iorque: MacMillan, 1950), pp. 259-275; W. Brook Graves, *Public Administration in a Democratic Society* (Boston: D.C. Heath & Co., 1950), pp. 303-328; Albert Lepawsky, *Administration* (Nova Iorque: Knopf, 1949), pp. 460-491; *Elements of Public Administration* (ed. por F.M. Marx, Nova Iorque: Prentice Hall, 1946), pp. 582-598.

como uma fase do planejamento, para assim destacar sua principal utilidade e evitar que ela se subordine aos métodos fiscais de importância secundária. Esta concepção deve ser o ponto central de referência para as questões administrativas ligadas

à elaboração e execução dos orçamentos governamentais. Em consequência, tudo quanto dissermos sobre planejamento no Caderno 23 (5), feitas as adaptações necessárias, aplica-se por igual ao orçamento.

II — OS PRINCÍPIOS ESSENCIAIS

1 — O Princípio do Planejamento

Já vimos que toda empresa administrativa pressupõe planejamento, isto é, a formulação sistemática de seu programa. Ao contrário do que freqüentemente se aceita como ponto pacífico, o orçamento não é o principal instrumento de orientação programática. Deve ser governado por planos de alcance mais amplo, que incluam todas as principais fases do programa e compreendam um período de tempo mais longo.

Não obstante, o orçamento é muito útil como instrumento de planejamento. Exige que o plano de ação se concretize em unidades financeiras e que seu desenvolvimento seja revisto periodicamente. Sua utilidade não deve ser desperdiçada. Cumpre convertê-lo num verdadeiro programa de curto prazo, cujas cifras estejam articuladas num conjunto de decisões bem explícitas e lastreadas por informações completas.

(5) Pedro Muñoz Amato, *Introdução à Teoria Geral da Administração Pública* (Escola Brasileira de Administração Pública, Rio, 1955).

2 — O Princípio da Universalidade

a) SUA APLICAÇÃO SUBSTANTIVA

O conceito de orçamento como programa de trabalho dá significação nova ao velho princípio da universalidade. Não se trata de insistir no requisito puramente formal de que sejam incluídas tôdas as receitas e despesas, eliminando-se inflexivelmente os "fundos especiais" (6) e a autonomia financeira de certas emprêsas governamentais. Conforme vimos na análise dêste princípio, relativamente ao planejamento, o importante é reunir todos os elementos *substantivos* necessários à articulação do programa total do govêrno (7).

Como ocorre em muitos países, um orçamento pode ser muito compreensivo no sentido mecânico da contabilidade e, ao mesmo tempo, muito incompleto no plano substantivo das decisões — no que se refe-

re aos propósitos de atender a problemas humanos, considerados em tôdas as suas complicações e à luz dos meios mais adequados para a respectiva solução.

Um orçamento pode ser sumamente minucioso em suas disposições quantitativas e completamente vazio no que tange aos aspectos qualitativos das funções governamentais. Uma das piores conseqüências da administração orçamentária mal entendida é a tendência a reduzir a avaliação das ações governamentais a termos quantitativos — tempo, custos, volume de produção, etc. — esquecendo-se a questão da qualidade e fins dos serviços. Em muitas ocasiões, torna-se difícil avaliar a qualidade dos serviços em relação a seus fins. Trata-se, porém, de tarefa indispensável.

(6) Receitas reservadas para certos fins especiais.

(7) Pedro Muñoz Amato, *Introdução à Teoria Geral da Administração Pública*, caderno n.º 23 da série Cadernos de Administração Pública (ed. pela Escola Brasileira de Administração Pública, Rio, 1955), pp. 14-18.

Especificamente, um orçamento deve conter explicações sobre os propósitos que o governo deseja lograr, as formas de organização, os métodos de tra-

balho, as medidas de qualidade, a utilização do pessoal, além das descrições quantitativas dos custos, produtividade, tempo, espaço, receitas e despesas.

b) O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE E AS ENTIDADES AUTÔNOMAS

O problema da autonomia orçamentária de certas empresas governamentais simplifica-se quando o princípio da universalidade é aplicado às suas manifestações substantivas. Nesse caso, o que importa é incluir no orçamento geral aquelas decisões fundamentais sobre as entidades autônomas, necessárias para integrar o programa global do governo.

É lícito excluir, então, do orçamento geral, os detalhes de funcionamento, graças ao que se assegura à administração interna de tais entidades o arbítrio e a autonomia de que necessitam. Mas os dados principais sobre capital, empréstimos, lucros e perdas, devem ser incluídos, porque são imprescindíveis para a formulação do programa geral do governo. Por essa maneira se evita o paradoxo — tão freqüen-

te na América Latina — do auto-desvirtuamento do princípio de universalidade pela inflexibilidade mecânica de sua aplicação. Tal é o caso quando a regra de incluir todas as receitas e despesas em termos *brutos* torna obrigatório o estabelecimento de orçamentos separados para as entidades autônomas, já que a inclusão de seus dados brutos no orçamento central as privaria de autonomia. A aplicação substantiva do princípio da universalidade nos termos aqui sugeridos permite a determinação, caso por caso, do grau de autonomia orçamentária necessária para cada empresa — segundo a natureza e os propósitos de seu trabalho. Implica, porém, a oportunidade de serem levadas em conta, no orçamento geral, as decisões básicas sobre todas as entidades

autônomas. Por exemplo: se os lucros e reservas devem reverter ao fundo geral do governo ou permanecer às ordens das autoridades responsáveis pelas entidades autônomas; se devem ser feitas, dos fundos gerais, contribuições adicionais de capital; se devem ser autorizados empréstimos. Não se justifica que tais decisões fiquem fora do orçamento geral e sem que sejam calibradas em função dos demais aspectos do programa e suas possíveis repercussões nas condições econômico-sociais do país.

Do ponto de vista da estrutura do orçamento, a aplicação substantiva do princípio da universalidade pode fazer-se na forma recomendada por um relatório recente das Nações Unidas, que resume as mais avançadas técnicas orçamentárias em prática nos diferentes países. Eis o que diz, sobre o assunto, o mencionado relatório:

Em geral, as empresas públicas deverão ser incluídas no orçamento, mas somente através de valores líquidos. O orçamento deverá refletir os *deficits* e *superavits* das operações das empresas públicas, dedicadas a atividades comerciais, de produção e financiamento; deverão figurar, igualmente, as operações de capital dessas empresas (8).

Estudaremos mais adiante o problema dessas entidades de governo que, pela natureza especial de suas funções, necessitam de autonomia em relação aos diversos controles centrais do poder executivo. A autonomia orçamentária é apenas uma parte do problema, cuja análise envolve todos os demais elementos da administração, inclusive as questões de pessoal, de material, fiscalização de fundos, supervisão e organização.

(8) *Estructura del Presupuesto y Clasificación de las Cuentas del Estado* (Nações Unidas, Nova Iorque), Departamento de Assuntos Econômicos, 1951), pp. 10-11.

As conclusões básicas sobre a autonomia de determinadas classes de empresas governamentais a que então chegarmos

poderão conectar-se retroativamente com as considerações que acabamos de fazer em torno da universalidade do orçamento.

c) O ORÇAMENTO "NACIONAL"

Levado a suas verdadeiras dimensões, o princípio da universalidade exige que o *orçamento geral do governo* seja enquadrado dentro de um *orçamento nacional* e este, por sua vez, dentro de um programa de longa duração para a respectiva comunidade. Como o governo existe para orientar os processos sociais e servir os interesses do povo, é absurdo conceber o orçamento público sem ajustá-lo à situação social respectiva que é o seu quadro de referência. Cada ação do governo repercute inúmeras vezes na dinâmica da sociedade e sua justificação deve determinar-se pelos padrões ideais de vida que

se queiram estabelecer em tal âmbito social. Segundo vimos no ensaio sobre planejamento (9), é necessário calibrar os planos e as gestões do governo em função de seus efeitos sobre a renda nacional, os ciclos econômicos, os padrões culturais e toda a evolução social. Isso suscita, relativamente ao orçamento, uma série de problemas: o ajustamento das taxas (*quantum*) e das incidências dos impostos, as disposições sobre a dívida pública, as medidas relativas ao sistema de crédito, os investimentos de capital, os gastos correntes e as possíveis influências, na atividade particular, de quaisquer transações

(9) Pedro Muñoz Amato, *Planejamento*, Caderno n.º 33, série *Cadernos de Administração Pública* (Escola Brasileira de Administração Pública, Rio, 1955).

do governo, realizadas com o objetivo de estimular processos econômicos de maior eficiência e equidade na produção e distribuição das riquezas e originar melhores condições de vida humana. Preocupa-nos, aqui, à luz desta ampla concepção de orçamento racional, os problemas mais sutis do impacto das atividades públicas sobre a renda nacional, os investimentos, a distribuição das receitas, as oportunidades de emprego, a balança de pagamento, a localização de empresas produtivas, as relações de preço, custos, lucros e salários, etc. etc., e todas as repercussões desses efeitos econômicos nas atitudes, nos padrões de conduta e nos ideais do povo.

É elementar, pois, que o plano financeiro do governo responda, em todas as suas partes, às exigências da situação social. Não é possível concentrar a atenção exclusivamente nas questões da lógica interna do governo, como se este operasse no vazio. Neste caso, o "universo" não é o mecanismo go-

vernamental, considerado como uma entidade à parte, mas a sociedade dentro da qual opera o sistema de governo.

A esse respeito, o orçamento nacional da Noruega constitui um exemplo interessante. Se bem que ainda esteja muito apegado aos processos econômicos da sociedade e não preste atenção suficiente à moldura cultural e social dentro da qual aqueles se desenvolvem, representa, não obstante, um esforço válido no sentido de ampliar o âmbito do planejamento orçamentário. Baseado em planos a longo prazo, analisa as tendências internacionais, o crescimento da receita nacional, a formação de capital, as relações comerciais com o exterior, a produtividade, o sistema de crédito, os padrões de consumo, o mercado de trabalho, etc., e estabelece as estimativas para o ano seguinte. Em mais de 57 contas traça estas trajetórias e explica a sua significação. No quadro 1 apresentamos o resumo do orçamento nacional da Noruega, a que nos referimos.

Quadro 1

CONTA NACIONAL DA NORUEGA EM 1938
(QUANTIDADES LÍQUIDAS)

ITENS	1938	1950
1. Produção nacional líquida	4.994	13.758
2. Importações	1.543	6.764
3. Total disponível	6.537	20.522
4. Exportações	1.682	5.964
5. Total disponível no País	4.855	14.558
6. Defesa	57	353
7. Total disponível para usos civis .	4.798	14.205
8. Consumo público	361	1.179
9. Consumo privado	3.827	10.275
10. Inversões líquidas, exceto patrimônio	559	2.676
11. Alterações no patrimônio	51	75
12. Total utilizado no País	4.855	14.558
Saldo de importações (2-4)	—	800
Saldo de exportações (4-2)	139	—

- a) *The National Budget of Norway, 1954, Storting Report N.º 1* apresentado tradução inglesa preparada pela Diretoria Nacional do Orçamento e pela p. 173. A tradução espanhola é nossa.
- b) Preços médios de 1953.
- c) Preços ao término do ano 1953-4, com as devidas correções.

ORÇAMENTOS

17

E 1950-53 E ORÇAMENTO PARA 1954 ^(a)
EM MILHÕES DE COROAS)

1951	1952	1953	1954 ^(b)	1954 ^(c)
17.239	18.624	18.557	19.050	19.250
8.787	8.846	9.025	9.460	9.260
26.026	27.470	27.582	28.510	28.510
9.045	8.810	8.000	8.600	8.390
16.981	18.660	19.582	19.910	20.120
574	816	970	1.120	1.120
16.407	17.844	18.612	18.790	19.000
1.289	1.455	1.592	1.650	1.650
11.541	12.813	13.253	13.400	13.600
2.877	3.426	3.767	3.840	3.850
700	150	—	100	100
16.981	18.660	19.582	19.910	20.120
—	36	1.025	860	870
258	—	—	—	—

pelo Ministério da Fazenda em 8 de janeiro de 1954, (Oslo: janeiro, 1954; Missão da Administração de Operações Estrangeiras dos Estados Unidos),

d) O DOGMA DO EQUILÍBRIO

No tratamento de certos aspectos do orçamento, é persistente o empenho de abstrai-los de suas relações com o respectivo meio social, e considerá-los somente do ponto de vista de seu sistema interno. Não há exemplo melhor desta tendência equívoca do que o tão debatido princípio do equilíbrio.

Até à última crise econômica, o princípio do equilíbrio orçamentário era aceito quase unanimemente como dogma. Em síntese, seu postulado básico prescreve que, em cada orçamento, a soma das receitas deve ser igual à soma das despesas, evitando-se os *deficits* e os *surpluses*.

Tal teoria supõe que as finanças governamentais devem ser regidas por uma lógica interna cujo critério supremo é a obtenção, em cada exercício financeiro, de recursos suficientes para cobrir os gastos necessários. Esse conceito, em parte, é produto da ideologia do *laissez-faire*, a qual prescreve que o governo se limite a um mínimo indispensável de regulamentação das atividades particulares e, tanto quanto

possível, se constitua em fator neutro. Mas a regra do equilíbrio é também uma consequência do virtuosismo processual mencionado anteriormente, e que por isso perde de vista a promoção do bem-estar social, propósito principal do orçamento público.

Os acontecimentos têm tornado cada vez mais evidente a falácia subjacente no dogma do equilíbrio. Se a economia do país não é adequada, nem são atendidos devidamente os propósitos coletivos, de nada vale a aparência superficial de euforia no orçamento governamental. Por outras palavras, o orçamento deve ser um meio a serviço dos interesses sociais e, como tal, deve ajustar-se à situação geral da sociedade e aos planos elaborados para ensejar seu desenvolvimento.

Com suas alternativas de prosperidade e depressão, os ciclos econômicos não toleram a ingenuidade do orçamento encerrado dentro de si mesmo, do orçamento que limita os gastos às receitas disponíveis. É precisamente nas épocas de

crise econômica, quando as receitas são escassas, que o governo deve aumentar os gastos públicos para criar oportunidades de emprego, estimular o consumo, ativar os investimentos produtivos. Nesses períodos de vacas magras, o governo tem que ser sóbrio na imposição de tributos, para não desanimar a iniciativa particular. O *deficit* torna-se então necessário e deve ser coberto mediante aumentos da dívida pública. As épocas de prosperidade, pela grande renda dos impostos assim como pela exigência de moderação nos gastos públicos, a fim de contrabalançar as tendências inflacionárias, permitem *superavits*, com os quais o governo pode atender às obrigações contraídas nos períodos de depressão econômica.

As teorias que preconizam essa forma de tratamento para as flutuações econômicas já destronaram o velho dogma do equilíbrio, proscrevendo-o do campo da aceitação geral. A premissa agora é a de que cumpre ao governo assumir positivamente a responsabilidade de orientar as atividades eco-

nômicas e imprimir-lhes cunho de maior eficiência, estabilidade e justiça.

É claro que se mantém vivo o debate sobre os meios e fins específicos para lograr tal sistema de "orçamentos cíclicos". Desta feita, porém, caberia ao autor entrar em cheio nas considerações destes complicados problemas de política econômica. Interessa-nos, entretanto, realçar o princípio de que o orçamento público deve ajustar-se em todos os seus aspectos, inclusive no do equilíbrio, com projeção a longo prazo, às exigências da situação social. Pela natureza e justificação do governo, seu "plano de ação expresso em termos financeiros", isto é, seu orçamento, tem que ser enquadrado dentro de um programa de evolução social.

A existência eventual de *deficit* ou *superavit* no orçamento público deve ser determinada pela situação geral da economia e, ainda mais, pelos ideais sociais de caráter não econômico. Nos países de "economia pouco desenvolvida", ou, poderíamos dizer, de "depressão crônica", o "guardar as aparências" sob o manto do equilíbrio orçamentário constitui

uma negativa de que a organização política exista para benefício do povo. Na realidade, é uma tragi-comédia, em que se

desperdiça a enorme utilidade potencial do governo para estimular a economia e atender às necessidades coletivas.

3 — O Princípio de Unidade

No longo e concorrido debate sobre o princípio da unidade, o interesse freqüentemente se concentra em certas regras instrumentais, permitindo-se que elas usurpem a categoria superior da *unificação substantiva do programa orçamentário* (10).

Assim, foram tomados como definições do princípio da unidade os seguintes requisitos formais (11).

a) a inclusão num só documento de tôdas as receitas e despesas, em vez de permitir-se a existência de vários orçamentos separados;

- (10) V. o excelente resumo da teoria sobre os princípios orçamentários de J. Wilmer Sundelson. "Princípios Orçamentários", *Revista do Serviço Público* (abril, 1944), pp. 24-29, reproduzido em Jurandir Coelho, *Teoria e Processo do Orçamento* (Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1952), cap. V.
- (11) Sundelson, em "Princípios Orçamentários", cita os seguintes tratadistas que defendem estas formulações: Aristo de Viana, "Princípios Orçamentários Vigentes no Brasil" *Revista do Serviço Público* (maio, 1942) pág. 25; Adolf Wagner, *Finanzwissenschaft* (Leipzig: Erster Teil, 1883), p. 237; Gaston Jèze, *Cours de Sciences des Finances et de Legislation Financière Française*, Vol. II — *Theorie Generale du Budget* (6.ª ed., Paris: Marcel Giard, 1922). Ver também, como outros exemplos da mesma tendência: Carl Adolf Murray, *Curso de Elaboração e Execução Orçamentária* (Rio de Janeiro, Escola Brasileira de Administração Pública, 1953, Apostila 9A.02), (mimeografada): "Princípio de Unidade — tôdas as receitas devem ser empregadas para cobrir as despesas totais. Devem-se evitar, em princípio, as receitas com propósito especial, como seja, receitas reservadas para fins especiais.... (p. 9). O princípio de caixa (p. 11). O orçamento deve ser publicado num único documento (p. 12). Sebastião Sant'Anna e Silva, *Curso de Administração Orçamentária* (Rio de Janeiro, Escola Brasileira de Administração Pública, 1952, Apostila 4.09), (mimeografada): "O princípio de unidade exige que tôdas as receitas e despesas do Estado sejam agrupadas num documento só e apresentadas simultaneamente à aprovação do Parlamento" (p. 2).

b) a apresentação de tôdas as receitas e despesas *numa só conta*, de modo que se possam confrontar os totais para determinar a existência de equilíbrio, *deficit* ou *superavit*; e

c) a unidade de caixa, em virtude da qual tôdas as receitas e despesas convergem para um fundo geral, evitando-se as vinculações de certos fundos a fins específicos.

As regras da unidade de documento, conta e caixa são meramente instrumentais e seu cumprimento não assegura, só por si, a unidade substantiva ao programa orçamentário. Esta se produzirá quando tôdas as decisões estiverem entrelaçadas num conjunto que constitua, realmente, um plano bem integrado. A êsse respeito, o importante é traçar as ramificações dos programas, coordenar suas fases distintas, calibrar a intensidade relativa das diferentes partes e determinar as relações de tempo, para que haja harmonia na totalidade do esforço. Quando o princípio é assim entendido, os requisitos de unidade de caixa, conta e documento adquirem seu signi-

ficado verdadeiro e a categoria que lhes compete. Definem-se como meios processuais, cuja utilidade depende do grau em que cumpram seu propósito substantivo. Então não se lhes permite tyrannizar com rigor mecânico a elaboração e execução do orçamento, como tantas vezes ocorre na prática.

A existência de alguns fundos especiais, bem como a de orçamentos anexos para proteger a autonomia de certas empresas governamentais, e mesmo a manutenção do desequilíbrio nas contas totais, podem ser admitidas como medidas compatíveis com a unificação substantiva do programa total. Em consequência, em vez de se desacreditar pelas absurdas pretensões de impor rigidamente seus requisitos secundários de caráter instrumental, o verdadeiro valor do princípio da unidade será revelado.

O princípio da unidade substantiva, como no caso do planejamento a longo prazo, orienta a solução dos problemas de administração — de organização e métodos, pessoal, etc. — relacionados com a elaboração

e execução do orçamento. Realça, por exemplo : a utilidade dos órgãos centrais de coordenação; a utilidade dos requisitos de pre-

paração cultural e profissional das pessoas encarregadas dessas tarefas; e outras conseqüências que veremos mais adiante.

4 — Os Princípios de Previsão e Periodicidade

Como o planejamento a longo prazo, o orçamento, que também é um plano, rege-se pelo princípio da previsão. Aqui, a idéia central é a elaboração antecipada do programa que deverá ordenar as atividades durante um período futuro.

Cabe ao orçamento oferecer a especificação a curto prazo do planejamento de maior alcance. As linhas gerais e flexíveis dos planos a longo prazo devem adquirir solidez e exatidão no programa orçamentário. Por êste motivo é necessário que se defina um período de tempo determinado, com intervalos regulares. Tal período deve ser, a um tempo, suficientemente curto para que a previsão específica possa abrangê-lo com eficiência, e suficientemente longo para que se possam desenvolver na prática etapas importantes do programa.

Aplicado à natureza especial do orçamento como plano es-

pecífico de curto prazo, o princípio da previsão pressupõe o conceito de periodicidade, isto é, a revisão periódica para ajustar a programação às circunstâncias cambiantes, à inexorável dinâmica da realidade social. Se esta oportunidade de reelaboração não ocorre com frequência razoável, o programa orçamentário não poderá atender devidamente e em termos específicos às necessidades sociais.

Não existe fórmula alguma exata para determinação da unidade de tempo do *período orçamentário*. Por isso é um erro falar da *regra da anualidade*. É certo que, na maioria dos países, o orçamento é anual. Encontram-se, no entanto, exemplos de orçamentos bienais nos Estados da federação norte-americana e em outras jurisdições; e o orçamento do Uruguai tem a mesma duração do período presidencial : quatro anos.

Ainda que o termo de um ano seja conveniente, adaptado que está ao nosso costume de usá-lo como unidade de tempo para tantos propósitos diários, não tem em si mesmo nenhuma validade intrínseca para se impor como norma. Quanto mais efi-

ciente o planejamento a longo prazo, mais poderosa será a tendência para fazer orçamentos que abarquem vários anos. Com referência a êsse particular, os verdadeiros princípios são os de *previsão e periodicidade*.

a) O PERÍODO ORÇAMENTÁRIO

Em vários países o período orçamentário coincide com o ano civil; noutros, estende-se de julho de um ano a junho do ano seguinte; e em alguns, como na Inglaterra, começa em abril de um ano e termina em março do ano seguinte. Estes termos ajustam-se às datas das sessões legislativas e das outras práticas governamentais. A falta de uniformidade complica os trabalhos de cooperação internacional para o desenvolvimento de planos regionais.

Note-se que nos referimos ao período para o qual se faz o orçamento, e que se conhece como *exercício fiscal*, *exercício financeiro*, *ano fiscal* ou *ano econômico*. Deve-se distinguir do chamado *ciclo orçamentário*, que inclui todo o processo de elaboração — desde as primei-

ras propostas parciais até a aprovação do orçamento total e as operações posteriores ao término do exercício financeiro, para o seu encerramento, a fiscalização e a aprovação das contas. Mais adiante trataremos dos diversos problemas relacionados com os processos de elaborar, executar e contabilizar o orçamento. Interessa-nos o calendário orçamentário somente naquilo que se refere aos princípios de previsão e periodicidade.

Para se adaptar com exatidão às condições do respectivo exercício financeiro, a elaboração do orçamento deve aproximar-se dêle tanto quanto seja necessário. *Per contra* deve ser antecipada tanto quanto possível, a fim de dar tempo aos preparativos de execução. A fixa-

ção das datas deve variar segundo as circunstâncias de cada país; cabe, porém, recomendar que a previsão se antecipe tanto quanto seja factível sem prejudicar sua eficiência.

As pessoas e entidades particulares fazem seus planos antecipadamente. Similarmente, as repartições governamentais terão em muitos casos que assumir compromissos antes do início do ano fiscal, e para isso necessitam da autorização que lhes confere a aprovação do orçamento.

O problema está em que a elaboração do orçamento requer a participação de numerosos funcionários, desde os mais especializados setores da hierarquia, até os órgãos centrais. As deliberações, que incluem também o Poder Legislativo, tomam, inevitavelmente, bastante tempo. O ajuste do calendário deve adaptar-se às condições de cada caso, tais como o número de participantes, suas atitudes, sua eficiência, a complexidade dos problemas, os recursos disponíveis de estatística, as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, e as datas de acontecimentos econômicos importantes.

Em alguns países, a simples ordenação racional do calendário para a elaboração do orçamento, por si só, teria como resultado um melhoramento notável da administração pública. Vejamos, por exemplo, a situação que a Missão Keenleyside encontrou na Bolívia, em 1951.

“Naquele país, o capítulo de receitas do orçamento é ainda mais difícil de prever que o das despesas. Isso se deve em grande parte a que quase a metade das receitas do Governo nacional procede dos direitos sobre a exportação de estanho, cujo preço e produção flutuam violentamente. A lei exige que o orçamento do ano financeiro que começa em janeiro, seja apresentado ao Congresso no mês de agosto do ano anterior, mas geralmente o contrato anual internacional que estabelece o preço do estanho não se firma antes de outubro. Na prática, isto não constitui necessariamente causa eficiente, já que o orçamento é aprovado quase sempre vários meses depois que se inicia o ano fiscal e, no intervalo, o Governo continua funcionando com base no orçamento do ano anterior. Uma das razões a que se deve esta demora é a

insuficiência de pessoal e a falta de autoridade da Direção-Geral do Orçamento. A outra razão é que os ministérios não atendem às solicitações feitas pela Direção relativamente a seus projetos de orçamento, que devem ser apresentados até o mês de maio. Por exemplo: projeto de orçamento para o ano de 1950 do Ministério da Educação, que devia estar pronto em maio de 1949, ainda não havia sido transmitido quando, já com atraso, se aprovou o orçamento para o ano de 1950 por um decreto de julho de 1950. Na realidade, um dos fatores que contribuíram para a séria greve geral de maio de 1950, foi a falta de pagamento aos professores das escolas experimentais, que haviam sido criadas

durante o ano anterior, sem autorização orçamentária definida. Estas normas orçamentárias fortuitas refletem a falta de seriedade característica dos métodos orçamentários da Bolívia." (12)

No Brasil, a elaboração da proposta de orçamento federal começa em primeiro de outubro, isto é, quinze meses antes do início do respectivo exercício financeiro, com a participação de todos os níveis administrativos. O Presidente apresenta ao Congresso a proposta de orçamento até 15 de maio; e, se até 30 de novembro este não fôr aprovado e devolvido ao Presidente para que o sancione, vigorará no exercício financeiro seguinte o orçamento do exercício financeiro atual (13).

5 — Os Requisitos Formais

Os princípios de planejamento — universalidade, unidade, previsão e periodicidade — referem-se às condições essenciais do orçamento geral de um go-

vêrno, considerado em seu aspecto substantivo. Na medida em que êsses princípios deixam de ser observados, deixa o orçamento igualmente de ser um

(12) Relatório Keenleyside (La Paz : Editorial da Universidade Maior de Santo André, 1952), p. 68.

(13) Constituição dos Estados Unidos do Brasil, Artigo 74; Jurandir Coelho, *op. cit.*, pp. 307-315.

programa total de governo. Já vimos que o orçamento perde a razão de ser nos seguintes casos: quando lhe falta a orientação de planos a longo prazo; quando incompleto ou desarticulado; quando falha na previsão; quando deixa de adaptar-se periodicamente às circunstâncias variáveis.

Na teoria desenvolvida durante os séculos XIX e XX sobre os princípios orçamentários, formularam-se reiteradamente outras

a) CLAREZA

Consegue-se clareza mediante a sistematização das decisões no conjunto, traçando-se as relações entre as distintas partes, ordenando-se os meios para o cumprimento dos fins. Outras palavras: observando-se os princípios essenciais e expressando-se na forma mais compreensível possível. A esse respeito, o documento orçamentário deve conter uma análise das condições gerais do país e do plano que encerra (análise que em muitos países constitui a mensagem do chefe do Executivo ao apresentar a proposta orçamentária ao parlamento), comentários explicativos

normas, que aqui consideramos como requisitos formais, porque não derivam da natureza peculiar substantiva de seu objeto. Referem-se mais a condições de forma, geralmente desejáveis em muitas outras atividades humanas. Tais requisitos de forma são valiosos sempre que se apliquem para proporcionar a força expressiva dos princípios essenciais. Na prática, infelizmente ocorre muitas vezes o contrário: o substantivo depende do formal.

das diversas partes, gráficos, organogramas, resumos e outras formas de expressão.

A clareza na elaboração e expressão do programa é fator decisivo para todas as fases da administração. É a bússola do sistema. Além disso, tem enorme capacidade sugestiva para estimular a eficiência dos colaboradores. Quando se manifesta por meio de dados concretos e específicos, a clareza aumenta a eficiência do orçamento como recurso administrativo. A clareza orçamentária é também importante por outros motivos, eis que o orçamento constitui instrumento de

contrôle no funcionamento interno do Poder Executivo, nas relações dêste com o Poder Legislativo, e na supervisão de ambos pelo povo. A função do orçamento como fonte de informação, como repositório estatístico permanente, que serve de base a interpretação e decisões futuras no processo contínuo da programação, exige esmerado cultivo da clareza.

Estes vários propósitos, às vêzes coincidentes em suas exigências, noutras ocasiões impõem requisitos contraditórios. Certas classificações e especificações podem ser muito necessárias para o sistema de contabilidade, porém muito confusas e ineficientes para a definição do programa. Consideremos, por exemplo, os orçamentos estabelecidos com base na enumeração minuciosa de cada cargo, o nome do respectivo ocupante e as demais condições de contrato, e assim, linha por linha, tôdas as outras consignações e subconsignações para a compra de material etc., etc. Isto é o que tradicionalmente se faz em muitos países, prática de que resulta um documento volumoso e indecifrável. Esse método poderá ser muito útil para certas

funções de contabilidade e fiscalização, mas não satisfaz o propósito essencial do orçamento, que é o de ser um programa. Conseqüentemente, não facilita a supervisão por parte do legislativo e do povo. Deveria orientar as linhas centrais, integradoras do plano de governo, e não perder-se num labirinto de minúcias desconexas.

No Apêndice I transcrevemos, do Orçamento-Modelo do Estado Livre Associado de Porto Rico para o Ano Econômico de 1954-55, o trecho que se refere à Administração de Fomento Econômico. Conquanto não o apresentemos como modelo de perfeição e até poderíamos assinalar-lhe certas falhas, êste documento constitui, sem dúvida, valiosa tentativa de satisfazer adequadamente o requisito da clareza. Além de conter em suas seções gerais uma mensagem do Governador, a qual resume todo o plano financeiro, ilustrado com gráficos de organização, quadros comparativos e outras explicações, é em suas disposições relativas ao funcionamento de um departamento particular que melhor se pode observar a clareza de sua apresentação.

b) ESPECIFICAÇÃO *versus* GENERALIDADE

É evidente, pois, que não se deve confundir o requisito da clareza com o da especificação. A intensificação do pormenor em grau excessivo às vêzes prejudica a coerência, dilui a importância que corresponde às normas fundamentais, dificulta a visão do conjunto, e em geral tolda a clareza. O requisito da especificação significa que se deve conceber o plano de trabalho anual em termos suficientemente específicos e concretos para reger a realização de suas próprias disposições. Deve ser mais pormenorizado que os planos a longo prazo.

O grau de especificação deverá ajustar-se às condições de cada país. Sabemos que o discricionarismo é desejável e cabível em toda situação administrativa. As dotações orçamentárias gerais ou globais permitem maior grau de arbítrio que as pormenorizadas. *Per contra*, estas constituem um meio mais estrito para dirigir a conduta dos administradores na execução

do orçamento. Em cada caso deverá equilibrar-se a oposição destes dois princípios.

Em certas circunstâncias políticas — nas quais se deseja, por exemplo, uma supervisão estrita do Parlamento sobre o Poder Executivo, seja para estabelecer seu predomínio, seja para combater a corrupção dos administradores — é possível que um alto grau de especificação nas disposições orçamentárias facilite o trabalho do Poder Legislativo. Noutras condições — quando a eficiência e auto-disciplina dos administradores estimula uma relação de confiança com os legisladores — pode-se chegar a um alto grau de generalidade nas dotações.

Ordinariamente, a segunda alternativa é preferível, porque faculta aos administradores a margem de iniciativa e capacidade criadora de que necessitam para enfrentar as inúmeras e imprevisíveis variações de sua gestão. Já vimos alhures como é importante o arbítrio na

administração (14). Para atingir a este cume de eficiência e responsabilidade, necessita-se de cultivar cuidadosamente as atitudes e atender às realidades da distribuição do poder político.

Devemos precaver-nos contra as imitações ingênuas das práticas de outros países e não aceitar as fórmulas mecânicas às vészes propostas pelos técnicos. Cumpre fazer esta advertência, porque a regra da não especificação orçamentária se está propagando hoje, com pretensões de dogma, exatamente como outrora se preconizava a da especificação. Em alguns países a não especificação seria uma forma particularmente efetiva de ensinar o governo autoritário e corrupto.

Por outro lado, devemos ter em mente que além da especificação orçamentária, há mui-

tos outros meios de tornar os administradores eficientes e responsáveis. É certo igualmente que a característica tradicional dos orçamentos públicos na América Latina é o excesso de pormenores, que nem são organizados num programa de governo, nem são eficazes para evitar os desvios do Poder Executivo. Estes argumentos militam em favor das dotações globais.

O importante, como já afirmamos, é que o orçamento seja um plano coerente e claro e que o grau de especificação ou generalização se ajuste às circunstâncias de cada país.

No quadro 2, apresentamos um exemplo extremista de especificação, tomado do orçamento do Haiti, para que se contraste com a prática inglesa de englobar as dotações, como veremos adiante (15).

(14) V. *Introdução à Teoria Geral da Administração Pública*, de Pedro Muñoz Amato. Caderno n.º 23 desta série.

(15) *Infra*, pp. 41-42.

QUADRO 2
ORÇAMENTO DO HAITI (16)

Capítulo XV

Art.	Moeda Nacional	
	POR MÊS	POR ANO
600. SECRETARIA DE ESTADO DA		
EDUCAÇÃO NACIONAL		
<i>Divisão-Geral de Pessoal e de Correspondência</i>		
1 Secretário-Geral	1.150.00	
1 Chefe de Repartição	850.00	
1 Arquivista	350.00	
1 Funcionário	250.00	
1 Redator	400.00	
1 Datilógrafo	300.00	
1 Datilógrafo	250.00	
1 Datilógrafo	200.00	
1 Bedel	125.00	
1 Mensageiro	150.00	
1 Mensageiro	125.00	
1 Arrumadeira	105.00	
1 Garçon	105.00	
603. ENSINO PRIMARIO LEIGO		
<i>Distrito Grande Rivière du Nord</i>		
<i>Escola de meninos "Noel Monero"</i>		
1 Diretor	300.00	
3 Professôres a G 250.00	750.00	
1 Garçon	105.00	
<i>Escola de meninas "Murena Toussaint"</i>		
1 Diretora	300.00	
2 Instrutoras a G 250.000	500.00	
1 Instrutora	275.00	
1 Garçon	105.00	
<i>Escola de Meninas de Dondon</i>		
1 Diretor	300.00	
1 Instrutora	250.00	
<i>Escola de Meninos de Dondon</i>		
1 Diretor	325.00	
2 Professôres a G 250.00	500.00	

(16) Budget Général de l'Exercice 1953-54, Le Moniteur, 108ème année N.º 93, 30 Septembre 1953 (Port-au-Prince: Imprimerie de l'Etat), pp. 130, 146.

Note-se que há diferentes métodos para conciliar os princípios de especificação e generalização. Em algumas jurisdições exige-se grande minúcia nas *estimativas*, para antecipar com a maior exatidão possível os diversos aspectos do programa; o Legislativo, porém, aprova o orçamento em termos mais amplos, mais gerais, que permitam discricção. No Poder Executivo pode haver certo grau de supervisão e contróle central para a utilização das dotações globais. Por exemplo: pode-se exigir a autorização de uma repartição central para a utilização das dotações globais e para a fixação de cotas por unidades de tempo. A contabilidade e a fiscalização podem organizar-se com as minúcias necessárias para se evitar,

por igual, a fraude e a inobservância das normas legais. Por outro lado, as dotações para gastos imprevistos e a faculdade de fazer transferência de verbas são meios de dar flexibilidade ao orçamento.

Este problema de especificação ou generalização implica também, em cada repartição de governo, a questão de determinar o grau de centralização nos métodos de autorizar o uso dos dinheiros públicos. Muitas vèzes o Poder Executivo exige flexibilidade do Poder Legislativo; mas logo institui dentro de seu âmbito um sistema excessivamente centralizado, que ignora o valor do discricionalismo, igual para todos os níveis e setores da administração.

c) PUBLICIDADE

A publicidade é requisito universal do governo democrático. A oportunidade de o povo conhecer e aquilatar as ações do governo surge, em grande parte, dos debates parlamentares, porque nestes se manifestam as diversas opiniões em

conflito. Uma das funções mais significativas dos órgãos legislativos em nossa época é, precisamente, esta de deliberar diante do povo. Nos parlamentos mais democráticos do mundo, os partidos que detêm o contróle sôbre o governo preser-

vam zelosamente em favor das minorias, o direito de debater os assuntos públicos e esforçar-se por conquistar o apoio majoritário do povo.

O orçamento é, sem dúvida, o centro de gravidade do debate legislativo. Não podemos esquecer que sua origem se deve ao empenho do Parlamento inglês de submeter a autoridade monárquica ao seu domínio. O manejo dos fundos públicos conserva ainda em alguns países caráter bastante secreto e arbitrário, a ponto de nos recordar as pretensões manifestadas por Jaime I

(17) e outros monarcas, de que só a Deus deviam prestar contas.

A determinação do grau de publicidade depende das condições políticas de cada país. O governo tem direito de guardar como confidenciais certos dados concernentes às relações internacionais, à segurança nacional e a outros assuntos, mas sempre se deve evitar o abuso de tais práticas. Uma das maneiras de se proteger o sigilo consiste em obter o consentimento dos diversos partidos políticos, embora nem sempre seja possível conseguir o acôrdo e a lealdade que tal norma supõe.

d) EXATIDÃO

A literatura que trata dêste requisito salienta a norma de que as estimativas se façam com exatidão e sinceridade. São muito fortes as tentações que assediavam os encarregados do processo orçamentário. Além do problema geral de honestidade, po-

dem assinalar-se, em particular, a tendência de certos funcionários a exagerar os pedidos de verbas para alcançarem os melos-têrmos, e a tendência contrária, quase sempre característica dos organismos centrais de orçamen-

(17) "Trew Law of Free Monarchies (1598), in C. H. Mellwain, *The Political Works of James I*, (Cambridge, Mass. : Harvard, 1918).

to, a insistir excessivamente na economia. Este conflito não deve ser fomentado. Aos departamentos executivos cabe a obrigação de ser exatos, com senso de autodisciplina e integração dentro

do programa geral de governo; e aos órgãos centrais de orçamento, a de estimular a iniciativa dos administradores, em vez de tratá-los com restrição sistemática.

e) EXCLUSIVIDADE

Esta é corolário do princípio da universalidade. Se, por um lado, o orçamento deve incluir todo o material necessário para sua função de expressar o programa governamental, por outro lado, deve excluir tudo o que seja incompatível com essa função. Não se justificam as disposições parasitárias que às vezes os legisladores incorporam ao orçamento. Trata-se de medidas específicas, não integradas no programa geral, e nêles me-

tidas por motivos vários, principalmente este: conseguir, dentro da aprovação geral do orçamento, a aceitação que não teriam se fôsse consideradas à parte.

Por exemplo, em situações nas quais o chefe do Executivo carece do poder de vetar dotações, podendo aplicar o veto geral, é evidente que tal recomendação legislativa pode converter-se numa espécie de indesejável com salvo-conduto especial.

III — PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

1 — Aplicação do esquema recomendado para o planejamento

Aplicam-se aqui as considerações constantes do caderno 33 (18) sobre os problemas de organização e métodos, relacionados com o planejamento, porque este inclui, como uma de

suas fases, o processo de elaborar o orçamento. Bastará, pois, resumir brevemente as recomendações contidas naquela explicação.

(18) V. o caderno n.º 33 desta série, intitulado *Planejamento*.

a) PARTICIPAÇÃO GERAL

A elaboração do orçamento deve ser processo contínuo, extensivo a todos os níveis e setores da administração. Cada unidade de governo deve participar na preparação do programa, contribuindo com suas experiências e esclarecendo sua razão de

ser. Não convém desligar o processo orçamentário da gestão administrativa, da qual é parte integrante, para isolá-lo em repartições especializadas de orçamento, ou centralizá-lo excessivamente nos mais altos escalões da hierarquia.

b) OS ÓRGÃOS ESPECIALIZADOS DO ORÇAMENTO

Cumprir definir a função de elaborar o orçamento, a fim de atribuí-la e executá-la devidamente. Em unidades administrativas simples, o processo pode ser dirigido pelos mesmos chefes. Em divisões complexas —

como um departamento nacional ou ministério — justifica-se a atribuição da tarefa a um grupo de técnicos exclusivamente a ela dedicados e que disponham de todos os recursos necessários.

c) A RELAÇÃO DE ASSESSORAMENTO

Estes órgãos devem funcionar em relação de assessoramento com os administradores e não assumir funções executivas. É difícil, nessa relação, manter o devido equilíbrio. Cumprir vigiar cuidadosamente as atitudes, de modo que os executivos utilizem

o assessoramento e ao mesmo tempo mantenham sua posição de liderança na equipe, para assim dar vigência ao princípio de que a elaboração orçamentária é um dos processos integradores da administração.

d) UTILIDADE DAS REPARTIÇÕES CENTRAIS DE ORÇAMENTO

É indispensável uma repartição central de orçamento para estimular e coordenar a partici-

pação dos vários setores e integrar tôdas as partes no programa geral.

e) LOCALIZAÇÃO DA REPARTIÇÃO CENTRAL

A repartição central de orçamento deve localizar-se em relação de assessoramento com a chefia central do Poder Executivo. A posição exata na secretaria do chefe do Executivo, no Minis-

tério da Fazenda, ou no da Economia — deve ser determinada de acôrdo com a situação real de distribuição do poder em cada caso e não segundo fórmulas mecânicas de organização.

f) ORGANIZAÇÃO DA REPARTIÇÃO CENTRAL

É preferível que tenha direção unipessoal e deve dispor de todos os recursos materiais e

pessoais de um órgão à altura da complexidade da tarefa.

g) RELAÇÃO COM OS ÓRGÃOS DE PLANEJAMENTO

Os órgãos encarregados de elaborar o orçamento, inclusive a repartição central, deveriam, logicamente, ser subdivisões dos órgãos de planejamento. Já expusemos as razões que justificam esta conclusão.

Na prática, a solução não é tão fácil. Em muitos países não existe planejamento a longo prazo, e em alguns o orçamento nem sequer é plano. Já em outros, ao contrário, o planejamento de amplo alcance surge do próprio

processo orçamentário, pela necessidade de orientar os programas anuais com projeções no futuro. Assim é, por exemplo, na Noruega e Suécia. Na Inglaterra, consegue-se a coordenação dos dois processos — planejamento e elaboração orçamentária — por meio de uma série de comissões interdepartamentais.

Conquanto haja diversas formas de organização para lograr os mesmos fins, é indispensável que o planejamento de longo alcance condicione a elaboração dos orçamentos anuais. Tornar-se-ia mais fácil cumprir este requisito se as repartições de orçamento fôsse subdivisões das de planejamento.

h) LIGAÇÕES COM O SISTEMA LEGISLATIVO

É indispensável igualmente que o processo orçamentário se coordene com as outras fases do sistema existente para elaborar a legislação de caráter geral. Em alguns países, o orçamento é elaborado à parte, fora dos âmbitos em que se traça o programa de legislação do governo. Nosso esquema pressupõe que o orçamento deve ser a expressão financeira desse programa e não pode, portanto, haver separação entre as duas faces do mesmo assunto.

Institucionalmente, há diversos meios de manter a ligação. Pode-se criar, na repartição central de orçamento, uma seção encarregada de assessorar o chefe do Executivo e seu gabinete em

todos os projetos de lei, recomendados ou solicitados pelos diversos setores do Poder Executivo. É o que se dá no governo federal dos Estados Unidos. Esta fórmula encerra, porém, o perigo de subordinar o programa legislativo a critérios estreitos, que às vezes predominam nos círculos de administração orçamentária. Seria mais lógico haver uma repartição de “estado-maior” junto do Poder Executivo para coordenar o processo da legislação geral. Poderia ser uma unidade dentro do órgão de planejamento. Em qualquer caso, teria que estar bem coordenada com as repartições centrais de planejamento e orçamento.

Há um aspecto mais específico deste mesmo problema que amiúde cria complicações prejudiciais. Trata-se da necessidade de coordenar a legislação tributária com os orçamentos. Em algumas jurisdições, a formulação da legislação sobre os impostos está a cargo de repartições separadas do processo orçamentário. Sabemos, porém, que nos casos em que não há a devida

relação entre todos os aspectos, inclusive a política tributária, a programação carecerá de unidade (19). Um meio institucional de conseguir a coordenação necessária seria atribuir à repartição central de orçamento a função de rever todos os projetos de lei sobre impostos, juntamente com as demais medidas sobre as receitas e despesas.

2 — A preparação da proposta orçamentária

Aceita-se, geralmente, na teoria e na prática a competência do Poder Executivo para preparar a proposta orçamentária do governo. Há várias razões para isso: as repartições executivas encontram-se em situação de haurir conhecimento constante, direto e minucioso sobre as necessidades do povo; possuem experiência administrativa para planejar, pôr em prática e financiar os programas públicos; trabalham coordenadas numa organização que facilita integrar o

plano orçamentário. E, sobretudo, arcam com a responsabilidade de administrar posteriormente esse plano.

Nos sistemas em que se respeita a separação dos poderes, os ramos legislativo e judiciário gozam de alto grau de autonomia; permite-se-lhes, no processo orçamentário, a elaboração independente de suas estimativas, sujeita apenas à revisão global do poder executivo, para integrá-las no programa geral do governo.

(19) Ver o Caderno n.º 33, desta série, pp. 17 e 18.

A prática tradicional e mais generalizada, principalmente hoje, consiste em delegar ao Ministro da Fazenda a direção central dessa tarefa. Isto ocorre nos governos parlamentares e também nos países da América Latina, apesar de adotarem estes o sistema presidencial. Nos Estados Unidos, a Repartição de Orçamento faz parte da Secretaria do Presidente. Dos países latino-americanos, o Brasil e Porto Rico são também exemplos deste modelo, que coloca o órgão central de orçamento sob a direção imediata do chefe do Executivo.

Já explicamos as razões pelas quais a entidade integradora do processo orçamentário deve estar em relação de assessoramento com a verdadeira direção central do Poder Executivo. A localização formal não é decisiva, porém as realidades funcionais sim. Na Inglaterra, por exemplo, desenvolveu-se sob o "Chanceler do Erário", no Ministério da Fazenda, um "estado-maior" que prepara a proposta de orçamento para o Gabinete, junto à direção central, e cumpre admiravelmente sua função de integrar

o plano de governo. Noutros países, entretanto, o Ministério da Fazenda não tem o "status" nem as funções de coordenador central: — é mais um departamento dedicado principalmente à arrecadação de receitas, à contabilidade e ao controle dos pagamentos. Não é um órgão central de planejamento. Nestas condições, que prevalecem em muitos países latino-americanos, é preferível atribuir as funções centrais de elaboração do orçamento a um órgão subordinado diretamente ao primeiro magistrado. No sistema presidencial é muito provável que prevaleça esta preferência. Os ministros, inclusive o da Fazenda, estão igualmente subordinados ao presidente, dele dependendo as respectivas nomeações; e não se estimula tanto a atuação colegiada, que nos sistemas parlamentares propicia a liderança do Ministro da Fazenda em matéria orçamentária. Entretanto, é possível que, em determinadas condições, um Presidente e seu Ministro da Fazenda estabeleçam a devida relação de "estado-maior", a que nos referimos.

a) MÉTODOS DE CALCULAR A DESPESA

"O primeiro passo no processo de calcular as despesas consiste na determinação e distribuição, pela direção central, das normas gerais que devem orientar a elaboração das propostas parciais. As instruções podem ser mais ou menos específicas, até o caso extremo exemplificado pela Lei Orgânica de Orçamento do Peru, que estabelece em seu artigo 11: "... a 10 de junho de cada ano o Ministro da Fazenda fará o orçamento das receitas e dará a conhecer seu montante aos demais ministérios, distribuindo a cada um deles a cota que lhes corresponde e ... cada Ministério formará então a respectiva lista de despesas e a enviará ao da Fazenda, até 15 de julho, cingindo-se ao limite de recursos que lhe haja sido atribuído." (20)

Geralmente, as normas são mais flexíveis. Aconselham sempre economia e outras regras

estereotipadas. Esta orientação preliminar deveria cumprir seu propósito de constituir o ponto de partida, o marco de referência. Supõe uma análise da situação econômica do País, do quadro financeiro do governo e da importância que se deve atribuir a cada programa parcial. Na prática, entretanto, estas qualidades são raramente encontradas. O mais frequente é a atitude repressiva dos administradores centrais, que insistem na economia, sem critérios para avaliar o mérito relativo das várias propostas. Muitas vezes, como no exemplo do Peru, adotam-se métodos arbitrários de cômputo matemático. Calcula-se a receita e distribui-se o seu montante entre os programas, segundo a respectiva participação anterior.

Como já vimos, a idéia da formulação de um programa rechaça tais métodos matemáticos. Cabe aos funcionários executi-

(20) Buck, *op. cit.*, p. 449.

vos de todos os níveis e setores da administração, secundados pelos assessores especializados em matéria de planejamento e orçamento, estimar as necessidades de seus respectivos programas. As linhas hierárquicas devem proporcionar a integração gradual do conjunto. Das autoridades centrais esperam-se uma visão global, críticos para estabelecer a importância relativa das diversas propostas e coordenação das diferentes partes. Noutras palavras, orientação e estímulo, nunca imposição ou repressão por métodos arbitrários.

As estimativas das despesas devem preceder as das receitas, e estas devem ajustar-se àquelas. É claro que os recursos são limitados, o que impõe certas restrições à elaboração dos programas. Isso não justifica, porém, a prática tão generalizada de aceitar *a priori* a imutabilidade das normas sobre os impostos e as demais fontes de recursos, calcular as receitas e então reduzir a atividade governamental aos limites da previsão. Considerado à luz dos princípios essenciais de planejamento, isto evidentemente nos parecerá absurdo. Recorde-se,

por exemplo, que é precisamente nas épocas de receitas escassas que se necessita intensificar a atividade do governo, com os correspondentes aumentos de despesas, para estimular os processos econômicos; e que, em tempo de receitas abundantes devem aumentar-se as taxas dos impostos para pagar *deficits*, criar *superavits* e conter as tendências inflacionárias da economia.

O verdadeiro planejamento exige um processo contínuo de investigação, interpretação e decisão, sintonizado com a trajetória da evolução econômico-social. Não se pode interromper nem encerrar-se arbitrariamente em moldes de caráter tradicional ou autoritário.

Passando a outro terreno, cumpre que a formulação de estimativa observe certos requisitos formais e que estes sejam aplicados uniformemente. As repartições centrais têm que estabelecer estas regras e fornecer os formulários correspondentes. As propostas devem apresentar as estimativas e respectivas justificações, inclusive a definição dos objetivos, as medidas de quantidade e qualidade, as relações de meios

ins, o cálculo dos custos, as comparações com os anos anteriores, as formas de melhorar a eficiência na utilização dos recursos, e as demais informações necessárias. Nesta fase a especificação é a norma do processo orçamentário. Parece-nos recomendável a distribuição de um manual em que se expliquem os requisitos padronizados.

Há dotações e consignações com certa continuidade especial, como, por exemplo, as correspondentes aos cargos abrangidos por um sistema de administração de pessoal que estabeleça permanência, classificação de cargos, planos de remuneração, e outras disposições conexas. As alterações teriam que ser feitas de acordo com as normas estabelecidas pelo órgão central de pessoal. Sendo criados novos cargos ou havendo reclassificação dos existentes, transferências de pessoal, mudanças de categorias e de vencimentos, novas nomeações e outras decisões da mesma classe, os órgãos de pessoal e os de orçamento devem atuar de comum acordo. Aqui surgem muitas oportunidades de atrito entre as repartições exe-

cutivas, os órgãos de pessoal e os de orçamento. Entre as dotações e consignações fixas podem citar-se, além disso, as correspondentes ao serviço da dívida pública. Também se deve lembrar que, por lei, ou por disposições administrativas, se estabelecem certos outros limites à elaboração do orçamento. Assim criam-se sistemas mais ou menos centralizados para a administração de material, o patrimônio imobiliário, o transporte e outros serviços. Ao elaborar suas estimativas de receitas, cada repartição tem que levar em conta as normas existentes sobre a matéria e consultar às autoridades competentes.

Por outro lado, há fases do processo orçamentário que são mais livres. A revisão dos programas em curso e o desenvolvimento de novos projetos oferecem oportunidade para desenvolver a iniciativa, a capacidade criadora, que identificamos anteriormente como a própria essência da administração. Não se deve permitir que o processo orçamentário se rotinize ao ponto de aniquilar estas potencialidades. Infelizmente, é muito forte a tendência

para convertê-lo num exercício mecânico de aritmética e contabilidade, contribuindo para isto a inércia dos funcionários executivos e o excesso de controles centrais.

As estimativas das despesas devem discutir-se em todos os níveis da hierarquia. Compete às repartições centrais estimular e orientar esse processo. A esse propósito, é interessante ver os aspectos formais do processo orçamentário adotado no Brasil. A Divisão de Orçamento e Organização do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) envia a todas as unidades administrativas as instruções gerais e os formulários padronizados. Nestes, dos quais cada unidade administrativa recebe quatro cópias, especificam-se as estimativas e as justificações, enviando-se uma cópia diretamente ao órgão central do D.A.S.P. e duas à Divisão de Orçamento (do Departamento de Administração) do Ministério, por intermédio da autoridade imediatamente superior. A Divisão de

Orçamento do Ministério interessado recebe os formulários com as apreciações dos diversos níveis hierárquicos; elabora a proposta para todo o ministério, consultando às outras divisões do Departamento de Administração — as de pessoal, material e obras; e envia a proposta ao D.A.S.P. com uma das cópias recebidas de cada unidade administrativa. Assim, o órgão central tem um quadro completo de todo o processo, procedendo, então, às entrevistas (audiências) com os diretores executivos e as demais repartições auxiliares da Presidência da República. Simultaneamente, elabora também a estimativa das receitas. Mantém-se em consulta contínua com o Ministério da Fazenda, sendo porém, exclusivamente sua a responsabilidade de elaborar a proposta orçamentária, *tanto no aspecto das receitas como no das despesas*.

Encerra-se o processo com a revisão pelo Presidente, a preparação da mensagem presidencial e o envio da proposta ao Congresso (21).

(21) V. os detalhes na Instrução n.º 1, para o Projeto de Orçamento de 1953, reproduzida por Jurandir Coelho, *op. cit.*, pp. 315-332; e a explicação do processo, com datas e uma relação das diversas espécies de revisões, *ibid.*, pp. 307-315.

b) MÉTODOS DE ESTIMATIVA DA RECEITA

Ao estimar-se a receita, apresentam-se duas possibilidades:

a) a de manter inalteradas as normas existentes, limitando-se o cálculo a uma previsão do que as diversas fontes venham a produzir; e

b) a de rever as normas à luz das condições sociais e do programa do governo.

O método tradicional consiste em concentrar todo o esforço nas previsões e negligenciar a revisão normativa. Mesmo em países bastante avançados em matéria de planejamento das despesas, é evidente o desleixo em matéria de programação da receita. De acordo com a lógica, esta parte do orçamento deve reger-se pelos mesmos princípios do planejamento. Cumpre que as medidas sobre os impostos, a dívida pública, as rendas e, em geral, todas as receitas públicas, sejam examinadas do ponto de vista de seus efeitos nas condições sociais e de sua integração no programa governamental. Por exemplo: o *quantum* e as incidências dos impostos têm que ser considerados à luz dos dados e dos planos relativos à

produção e distribuição de bens, incluindo as relações de preços, lucros, salários e demais fatores econômicos.

A esse respeito, a falta de perspectiva freqüentemente determina uma separação artificial entre a função de estimar as despesas e a de estimar a receita, ficando esta última a cargo das repartições encarregadas de arrecadar e guardar os fundos públicos. Os órgãos de orçamento recebem o quadro dos recursos já elaborados.

É natural que as previsões sejam feitas onde existam o conhecimento direto dos dados e os recursos estatísticos. E estes geralmente existem nas repartições encarregadas da arrecadação, da custódia e da contabilidade dos dinheiros públicos. Mas ainda assim devemos assinalar o erro de basear o cálculo em dados puramente matemáticos, à revelia das mudanças das condições sociais.

A esta categoria de cálculos pertencem o método *automático*, que se baseia nas receitas reais do exercício financeiro mais recente; o das *médias*, que faz a previsão igual à mé-

dia das receitas em certo número de anos; e o dos *aumentos* que acrescenta às receitas reais do último ano a média dos aumentos de vários anos anteriores.

Admite-se hoje que o método da *previsão direta* é superior a todos os outros, porque baseia as previsões não somente nos cálculos matemáticos senão também na observação direta dos fatos e das tendências reais da evolução social — por exemplo: as flutuações do mercado, as probabilidades de inflação ou recessão, e o curso dos acontecimentos políticos, incluindo até a possibilidade de guerra. Como indica Buck, a experiência inglesa, caracterizada por uma alta percentagem de exatidão nas previsões, comunica prestígio ao método da previsão direta, já adotado, aliás, em muitos outros países (22).

Não bastam, contudo, as previsões exatas. Necessita-se, além disso, a revisão normativa da receita. Esta deve ser orientada por planos de longo alcance, reajustados periodicamente às circunstâncias cam-

biantes. Cumpre que a formulação do orçamento abranja essa fase.

Não há que confundir este problema com o da permanência ou anualidade da autorização legal dos impostos e outras espécies de rendas. Mesmo no caso de se aceitar o princípio da autorização permanente, é preciso reexaminar as normas com suficiente periodicidade para verificar que modificações se fazem necessárias.

A autorização anual, por outro lado, pode converter-se em pura fórmula automática, sem consideração verdadeira da conveniência das disposições em vigor.

São aplicáveis, neste ponto, nossas explicações sobre organização e métodos para o planejamento das despesas com a ressalva de que no campo das rendas deve haver maior grau de centralização. A política do governo referente aos impostos, à dívida pública e às demais fontes de receitas deve ser formulada com suficiente participação dos diferentes setores administrativos, que possam contribuir para a elucidação do

(22) Buck, *op. cit.*, pp. 206-207.

problema. A parte decisiva, porém, deve ficar a cargo dos organismos de coordenação central. Cabe às repartições centrais de orçamento e planejamento fazer as recomendações

pertinentes à chefia executiva.

Não há razão para que esta parte do orçamento se exclua da jurisdição das repartições centrais e seja atribuída a outras entidades separadas.

3 — Participação do Legislativo

a) A COLABORAÇÃO ENTRE OS PODÊRES LEGISLATIVO E EXECUTIVO

A nosso ver, a participação legislativa é, teoricamente, um elemento da elaboração orçamentária. Refutamos a classificação das etapas do processo orçamentário que situa a participação legislativa fora da "elaboração", sob o título de "aprovação" ou "autorização" do orçamento (23). Tal esquema dá ensejo à má interpretação de que ao Legislativo cabe apenas dar seu consentimento passivo. Nós, ao contrário, adotamos a tese de que a elaboração do orçamento é uma tarefa que os dois poderes realizam em colaboração. Enquadra-se dentro de normas legislativas preexistentes e requer revisão ativa por parte dos representantes do povo.

A experiência demonstra ser preferível deixar a elaboração da proposta orçamentária a cargo do Poder Executivo. Nos sistemas representativos, ocorre o problema de dar participação suficiente ao Legislativo, para que os programas públicos contem com uma boa base democrática. É muito importante que os representantes do povo tenham oportunidade ampla de deliberar publicamente e fazer, na proposta orçamentária, as modificações necessárias.

É certo que a participação legislativa acarreta graves riscos, tais como: não entender o legislador suficientemente as necessidades particulares dos diferentes serviços; carecer de

(23) Buck, *ibid.*, pp. 213-258, classifica-a como uma fase especial, chamando-a "autorização do orçamento".

visão global do programa; preferir defender os interesses locais de seus distritos à custa do bem-estar geral; estar disposto a ceder à demagogia para não perder votos; decidir trocar favores, em vez de criar um programa adequado para o governo.

Estes, porém, são riscos inevitáveis do governo democrático. Cumpre harmonizar a perícia dos governantes com a participação do povo. Se se elimina esta, o risco de que os governantes atuem por conta própria, à revelia dos interesses do povo, é ainda mais perigoso. No que se refere ao orçamento, importantíssimo instrumento de governo, já sabemos que a luta para submetê-lo ao controle legislativo foi uma das etapas decisivas no desenvolvimento do liberalismo e da democracia.

O ideal seria conseguir o devido equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo, mediante a unificação de toda a equipe governamental sob uma liderança majoritária única e detentora de um mandato do povo. O exemplo por excelência, no-lo dá a Inglaterra. O segredo da inequívoca eficiência do processo orçamentário,

quanto às relações do parlamento com o gabinete, não está nas fórmulas de organização, tampouco em pormenores de método, mas nas bases do sistema político, nas atitudes dos protagonistas.

Quando o governo da Inglaterra passa às mãos de outro partido, salvo exceções extraordinárias, é porque houve, claramente manifestada, uma decisão majoritária em favor da mudança. Ao contrário do que ocorre em situações de multiplicidade de partidos e de governos de coalisão, há uma orientação definida, pelo menos em suas linhas fundamentais, para dirigir o trabalho do novo governo. As condições sociais e políticas fazem que as diversas partes da maquinaria governamental avancem coordenadamente na direção desejada. O gabinete oferece uma liderança central a todo o sistema. Sua posição baseia-se no apoio da maioria parlamentar e esta, por sua vez, mantém-se com a confiança do eleitorado. O resultado é uma cooperação íntima entre os dois poderes, da qual constituem elemento importante as deliberações do parlamento, com sua proteção rigorosa às

minorias, para que estas possam expressar suas opiniões e esforçar-se por conseguir no futuro o controle do governo.

Dentro de tal situação compete ao gabinete a prerrogativa de elaborar o orçamento. O parlamento não pode considerar nenhuma proposta sem a recomendação do gabinete. No que tange às despesas, o papel dos legisladores limita-se a eliminar as dotações ou reduzir os montantes. A votação das verbas faz-se em somas globais, chamadas *votes*, que abrangem grandes unidades de governo e permitem ampla margem de arbítrio aos administradores. Em resumo, o Parlamento é o fóro do debate e reserva-se o direito de aprovar ou desautorizar os programas em seus aspectos fundamentais, inclusive de produzir uma modificação de gabinete ou ainda de governo. Mas esta última possibilidade, de provocar a dissolução e eleição geral do Parlamento, é reservada para as questões realmente decisivas. Enquanto isso não ocorre, os Poderes Executivo e Legislativo mantêm-se unidos sob a liderança do partido majoritário.

Por conseguinte, torna-se muito difícil alcançar tal equilíbrio. Em outros sistemas parlamentares, como o da França, a liderança executiva é muito precária. A falta de uma maioria unificada no Parlamento, o que é reflexo da situação política do país, os gabinetes são de coalisão e mudam com muita frequência. Ainda que haja meios administrativos de obter alguma continuidade, as relações legislativo-executivas nem remotamente lembram a coordenação que prevalece na Inglaterra. Em consequência, a proposta orçamentária do Ministério é alterada livremente pelo Parlamento.

Na América, onde o sistema presidencial é quase universal, a falta de equilíbrio tem vários matizes: vai desde o predomínio de um executivo ditatorial, que governa sem a participação de um verdadeiro Parlamento, até o outro extremo de forte autoridade legislativa, que constantemente repreende e muitas vezes desautoriza a liderança executiva. Do primeiro tipo há exemplos abundantes na América Latina, passando por toda a gama de manifestações: a ausência total de legislativo representativo ou nuan-

ces variadas de servilismo parlamentar. Do outro lado, encontra-se o caso dos Estados Unidos, onde há constantes atritos entre os dois Podêres, sendo que o Legislativo possui enorme autoridade e independência. Deve recordar-se que, até 1921, o Congresso detinha a faculdade de iniciar e aprovar os projetos de concessão de recursos e abertura de créditos para o Governo Federal e que, até 1912, predominava nos Estados da União Norte-Americana o chamado orçamento legislativo (24).

Em todos os países latino-americanos a proposta de orçamento é elaborada pelo Poder Executivo (25). Na maioria deles, cabe ao Ministério da Fazenda o trabalho central da elab-

oração (26). Predomina, neste continente, a legislação constitucional e ordinária que restringe a faculdade do Legislativo para participar na elaboração do orçamento (27). Em vários países prevalece a proibição absoluta de que o Congresso aumente a fixação das despesas ou altere a estimativa dos recursos (28). Existem, além disso, outras limitações menores, que não afetam substancialmente o equilíbrio legislativo-executivo, como a de que não se aprove nenhuma despesa sem indicar a fonte correspondente de receita, ou a de não aumentar certos vencimentos. (29)

A verdade é que, na imensa maioria dos países latino-americanos, as relações entre

(24) Hoje existe só no Estado de Arkansas. American Political Science Association, Committee on American Legislatures, American State Legislatures (Nova Iorque : Crowell, 1954).

(25) Vejam-se, por exemplo, as seguintes constituições : Argentina, Art. 68; Brasil, Art. 87 (XVI); Uruguai, Art. 197; Bolívia, Art. 94 (7), Art. 113; Chile Art. 44 (4); Paraguai, Art. 76, § 4; Guatemala, Art. 119 (2) e 137 (5); Equador, Art. 137.

(26) Mario A. Tezanos Pinto, "Notas sobre la Legislación Presupuestal de los Países Latino-Americanos", em Buck, *op. cit.*, p. 448.

(27) Vejam-se os seguintes exemplos : Constituições : Chile, Art. 44 (4); Uruguai, Art. 75, § 13; Nicarágua, Art. 234; Haiti, Art. 61.

(28) Constituição de Nicarágua, Art. 234.

(29) Tezanos Pinto, *op. cit.*, pp. 534-558.

os Podêres Legislativo e Executivo não se baseiam num equilíbrio eqüitativo de poder nem em uma confiança recíproca, que permita a coordenação necessária para a elaboração de orçamentos adequados. A situação é quase sempre extremista, em alguns casos, de tensão e, na maioria dêles, de subordinação legislativa. A ineficiência e a corrupção no Poder Executivo refletem-se nas atitudes dos legisladores, provocando

imitação ou desconfiança; e, vice-versa, a demagogia, juntamente com as outras perversões parlamentares, afetam a disposição dos funcionários executivos, formando-se assim um círculo vicioso. Diante disto, não podem ser eficazes certas disposições constitucionais ou legais, que, em outros ambientes, como o da Inglaterra, produzem bons resultados, porque não são letra morta de lei, senão normas vivas na prática política.

b) AJUDA TÉCNICA AO LEGISLATIVO (30)

Além da ajuda que receber dos funcionários executivos, o Legislativo necessitará de consultores próprios, que tenham critério independente e se dediquem à sua tarefa de forma organizada e contínua. A responsabilidade crescente do governo na orientação dos processos sociais torna cada vez mais difícil e complexo o trabalho de legislar. Espera-se dos legisladores

uma sabedoria de caráter geral, porém não, necessariamente, perícia técnica de tipo especializado. Por estas razões, é-lhes indispensável um secretariado que lhes preste serviços de biblioteca, informação, assessoramento e redação, para os aspectos substantivos da tarefa legislativa. Não bastam os serviços de tipo legal que tradicionalmente existem nos congres-

(30) Sobre a conveniência de estabelecer êstes serviços em um ambiente latino-americano, veja-se: Pedro Muñoz Amato, Carl J. Friedrich, A. Cecil Snyder e outros *La Nueva Constitución de Puerto Rico : Informes a la Convención Constituyente preparados por la Escuela de Administración Pública* (San Juan, Pôrto Rico; Edição da Universidade de Pôrto Rico), 1954, pp. 351-359.

sos. Também se requer assessoramento em tôdas as questões — econômicas, políticas, administrativas, etc. — que entram na elaboração das normas legislativas.

A Biblioteca e o Serviço de Consultas Legislativas do Congresso dos Estados Unidos constituem o melhor exemplo destes serviços. Na lei de Reorganização Legislativa de 1946 assim se definiram os deveres do Serviço de Consultas: a) aconselhar e ajudar, quando solicitado, a qualquer comissão das Câmaras, na análise e na consideração das propostas que tenha em mão; b) a pedido, ou por iniciativa própria, compilar, classificar, analisar e tornar acessíveis em traduções, índices, digestos, compilações, boletins ou qualquer outra forma, os dados que se necessitam para a legislação; c) preparar resumos e digestos de audiências públicas realizadas nas comissões, e dos projetos e resoluções submetidos às câmaras.

A tarefa de assessorar os legisladores relativamente ao orçamento requer numeroso pessoal especializado. Apesar de ser excelente a colaboração de seu serviço de Consultas Legislativas, o Congresso norte-americano, ao reorganizar-se em 1946, teve necessidade de ampliar o corpo de assessôres técnicos das comissões, especialmente daquelas que cuidam do orçamento. Citamos o exemplo para demonstrar quanto intensa, nesse trabalho, é a exigência de assessoramento técnico, ainda que seja debatível, por outro lado, dentro das circunstâncias de cada caso, até que ponto devem os assessôres estar ligados às respectivas comissões, para assim alcançar maior especialização, ou pertencer ao sistema geral de consultas legislativas, a fim de se coordenarem melhor com a equipe de técnicos dedicados às outras fases do processo legislativo (31).

(31) *Ibid.*, pp. 310-323.

c) PADRÃO FUNDAMENTAL DE ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA

No que concerne ao orçamento, cumpre assinalar que o sistema bicameral apresenta certas peculiaridades de distinção, duplicação e coordenação entre suas duas partes. Os trâmites do processo orçamentário terão que ser ajustados de acordo com os padrões de representação, organização e métodos de cada câmara.

Sem tratar a fundo dos méritos da questão, cabe-nos lembrar que as segundas câmaras se estabelecem por um ou vários dos seguintes motivos : para dar representação às unidades de governo, constitutivas de uma federação; para dispor de um corpo representativo de certas classes sociais ou grupos funcionais, conforme o caso; ou para ensejar uma consideração mais eficiente da legislação, mediante a elaboração dos métodos e a seleção de pessoas mais capacitadas.

Não obstante, aduzem-se excelentes argumentos a favor do sistema de câmara única, o qual pode ter tôdas as vantagens do bicameral, sem incorrer em suas

duplicações e dificuldades de coordenação.

Visto ser o orçamento o centro do debate parlamentar, prendendo tanto a atenção dos legisladores, salienta-se, no processo de sua consideração, a irrationalidade das repetições numerosas e complicações do sistema bicameral. Duplica-se todo o processo : o comparecimento dos funcionários executivos, as perguntas e explicações, as deliberações nas comissões e no plenário. Em vez de reunir-se num só foro, o talento disponível para as questões orçamentárias se desagrega em dois grupos, que, na maioria dos casos, não se articulam convenientemente. As supostas vantagens de dar representação a unidades políticas, classes sociais ou grupos funcionais, e de exigir que se considere detidamente a legislação, não são tão valiosas a ponto de compensar as enormes deficiências decorrentes de duplicação e falta de unidade. Além disto, as referidas conveniências podem conseguir-se facilmente dentro de uma câmara única. A con-

clusão é definitivamente adversa ao sistema bicameral, não só no que concerne ao orçamento, senão também em todos os aspectos do processo legislativo (32).

Os problemas especiais do sistema bicameral são atendidos de várias maneiras. Os partidos políticos estão constantemente empenhados em unificar sua representação. Oficialmente criam-se comissões conjuntas (ou "mistas") e outros meios de articulação entre as câmaras. No Congresso Federal e em todas as assembleias legislativas dos Estados Unidos usa-se o recurso da comissão de conferência, integrada por membros de ambas as câmaras legislativas para resolver desacordos entre elas, quando já se esgotaram os demais meios de coordenação.

No que toca diretamente ao orçamento, há certas modalidades de caráter especial. Em alguns casos, existe uma distinção que dá faculdade exclusiva à câmara baixa para considerar e votar, em primeiro turno, a proposta de orçamento (33); ou para iniciar a legislação sobre impostos (34), ou sobre as receitas em geral (35), ou também sobre as dotações (36). No México dá-se o caso excepcional de que a faculdade exclusiva da Câmara dos Deputados estende-se não somente à iniciação de projetos, como também ao processo completo de considerar e aprovar o orçamento de despesas (37). O Senado participa na elaboração e autorização do orçamento de receitas (38).

Noutros casos há dispositivos que asseguram meios especiais

(32) V. Muñoz Amato e outros, *La Nueva Constitución de Puerto Rico*, pp. 287-289, onde são expostos os argumentos em favor e contra o bicameralismo e o unicameralismo.

(33) Constituições : Cuba, Art. 125 (b); Colômbia, Art. 102 (3); México, Art. 74 (IV); Haiti, Art. 61.

(34) Constituições : México, Art. 72 (h); Haiti, Art. 61; Chile Art. 45.

(35) Constituições : Porto Rico, Art. III, Seção 17; Haiti, Art. 61.

(36) Constituições : Bolívia, Art. 113; Chile, Art. 45.

(37) Constituição : Seção III, Art. 74 (IV).

(38) *Ibid.*, Art. 73 (VII).

de coordenação. A Constituição do Equador, por exemplo, dispõe em seu artigo 55 — parágrafo 8.º — que as câmaras se reunirão conjuntamente “para de-

liberar sobre o Orçamento Nacional”. Na Bolívia (39) e Peru (40) as sessões conjuntas são reservadas para os casos de desacôrdo.

d) EXAME DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO

As práticas legislativas para a consideração da proposta de orçamento têm que variar se-

gundo as formas fundamentais de organização e as realidades políticas de cada lugar.

(1) *Apresentação da Proposta*

O primeiro passo é a apresentação do plano orçamentário pelo Executivo, que pode ser puramente rotineira — como em algumas jurisdições dos Estados Unidos — ou uma ocasião importante, como na Inglaterra, onde o discurso do orçamento do *Chancellor of the Exchequer* na Câmara dos Comuns constitui acontecimento de alta significação. O simbolismo do método inglês é aconselhável por estimular o interesse do povo e o senso de responsabilidade dos legisladores. Inspira-se na idéia de que o parlamento deve ser o fóro do debate sobre o plano do governo.

Ainda que nos sistemas presidenciais não seja de praxe a participação de funcionários executivos nas deliberações legislativas, em muitos países faz-se exceção a essa regra permitindo-se a leitura da mensagem orçamentária pelo chefe executivo.

É importante que a data de apresentação seja fixada convenientemente, levando-se em conta o calendário das sessões legislativas e o começo do exercício financeiro. Para não tornar-se excessivamente difícil o trabalho de previsão, deve escolher-se uma data razoavelmente próxima da entrada em vigor do orçamento. Não obstante, deve

(39) Constituição : Secção V, Art. 61 (9).

(40) Constituição : Parte VI, Arts. 125-127.

ser isto feito com a necessária antecipação, a fim de dar tempo suficiente às deliberações legislativas e aos preparativos que têm lugar logo após a autorização do orçamento, antes de se começar a executá-lo.

(2) *Estudo nas Comissões*

Geralmente, o estudo da proposta cabe a comissões permanentes e especializadas do Congresso; na Inglaterra, entretanto, corresponde a comissão à totalidade dos membros (41).

A distribuição do trabalho entre as comissões pode fazer-se de diversas maneiras. Em certos casos, há uma comissão para as despesas, outra para as receitas, cada uma com suas subdivisões. Mas também se pode preferir a existência de uma só comissão de orçamento ou finanças, que unifique o exame de tôdas as partes. Esta é a forma que nos

Já assinalamos que, em muitos países, a apresentação da proposta orçamentária se faz na câmara baixa e que, às vezes, esta preferência é acompanhada por outras faculdades exclusivas da dita câmara.

parece mais recomendável. Em todos os casos é necessário manter a coordenação requerida pelos princípios de unidade e universalidade. Isto se torna mais difícil quando as comissões e os processos são duplicados pela exigência da organização bicameral.

As comissões legislativas realizam audiências a que comparecem os funcionários executivos, a fim de dar esclarecimentos sobre suas propostas parciais. Se existe, no Poder Executivo, um sistema para integrar as propostas parciais num pla-

(41) Ainda há uma comissão especializada ("select committee") para as propostas parciais. Sua participação limita-se cada ano ao estudo de alguns poucos setores do programa; o exame do orçamento cabe à totalidade da Câmara dos Comuns, constituída nos "Committee of Supply" e "Committee of Ways and Means". Hiram M. Stout, *British Government* (Nova Iorque : Oxford, 1963), pp. 147-151; W. Ivor Jennings, *Parliament* (Cambridge : University Press, 1939), pp. 282-318.

no geral, supõe-se que os representantes dessa visão global devem pronunciar-se, perante os organismos legislativos, na explicação e defesa da proposta orçamentária. À liderança central do Poder Executivo, auxiliada pelos seus assessôres de planejamento e orçamento, compete dirigir êsse trabalho.

O Legislativo, está bem claro, tem direito de conhecer os argumentos a favor e contra as propostas parciais. Para isto pode exigir o comparecimento de qualquer funcionário. A comunicação direta com subalternos deve fazer-se, porém, com moderação, pois se se vai além do que é prudente, será destruída a coordenação do governo. Quanto mais enfraquece a direção central nesse sentido, tanto menos se poderá exigir-lhe responsabilidade de elaborar e administrar orçamentos bem ordenados.

O regime parlamentar permite mais publicidade à crítica e defesa da proposta orçamentária, uma vez que os chefes do Executivo participam abertamente nas deliberações do Parlamento.

Na Inglaterra, como o exame é feito pela totalidade dos membros, as perguntas e respostas se dramatizam perante a opinião pública, com a participação intensa da oposição.

Ao contrário, a comissão especial constituída por uma única parte do Congresso reduz consideravelmente a publicidade do processo orçamentário. Tanto nos regimes parlamentares quanto nos presidenciais, as comissões dêste tipo tomam, em sessões reservadas, grande parte de suas deliberações. Às vêzes, como acontece no Congresso dos Estados Unidos e no Parlamento francês, suas recomendações chegam a ter alto grau de autoridade.

A comissão permanente e especializada pode, não há dúvida, proceder a um exame mais detido e inteligente do orçamento. E, como a norma é constituída com representação de todos os partidos em proporção à distribuição das bancadas, a crítica da oposição fica assegurada. A questão é harmonizar estas vantagens com uma dose razoável de debate público,

(3) *Deliberação do Plenário e Votação do Orçamento*

Apresentados os relatórios pelas comissões, procede-se então à deliberação das câmaras em plenário. E é então que mais prejudicial se torna aos sistemas de separação de poderes a ausência dos líderes executivos. Por isso há muito boas razões para que êstes tenham voz, no capítulo, sem voto, de modo que possam participar nas deliberações, explicando e defendendo seus pontos de vista. Esta norma tem sido adotada em vários países latino-americanos, em favor dos ministros, para qualquer espécie de deliberação legislativa (42).

A votação dos projetos de leis de despesas e receitas elabora-

dos pelo Legislativo pode fazer-se pela mesma forma e especificação com que vota a proposta de orçamento submetida pelo Poder Executivo. É preferível, porém, a prática inglesa de autorizar as despesas em somas globais "votes". Já esclarecemos que a especificação excessiva não é, necessariamente, um meio hábil de controle legislativo; que é preferível exercer supervisão sobre as decisões fundamentais; que se deve facultar aos administradores ampla margem de discricionarismo; e que o estabelecimento de tais relações supõe equilíbrio equitativo de autoridade e confiança mútua entre os dois poderes (43).

(4) *O Veto Executivo*

Em governos de tipo presidencial, o chefe do Executivo tem poder de veto sobre os projetos aprovados pelo Congresso. Êste

pode derrubar o veto executivo mediante nova aprovação da matéria que quase sempre exige maioria especial de dois ter-

(42) Constituições : Argentina, Art. 88; Chile, Art. 78; Costa Rica, Art. 118; Cuba, Art. 163 (d); Colômbia, Art. 134; Bolívia, Art. 101.

(43) *Supra*, pp. 22-24, 40-41.

ços. Tal trâmite regula a autorização definitiva do orçamento, exatamente como ocorre com outros tipos de legislação, exceto que, em certas jurisdições,

se permite uma modalidade especial de veto — a de suprimir ou rebaixar consignações de verbas.

(5) *Veto Total ou Parcial*

O veto normal permite apenas a rejeição de um projeto em sua totalidade, não a sua supressão ou emendamento parcial. Em matéria de orçamento, porém, o veto geral é quase inútil, porquanto se torna muito difícil a anulação total da proposta. Por esta razão, concede-se em algumas jurisdições o poder de vetar "itens" (ou "consignações") de verbas. É o que ocorre na maioria dos Estados da federação americana (44). Como a Assembléa Legislativa poderia englobar as verbas para evitar o veto parcial, algumas vezes se comple-

menta este com a faculdade de reduzir as verbas globais. Em vários países latino-americanos as constituições autorizam o veto ao presidente e (45) outorgam-lhe o direito de emendar (46) parcialmente qualquer lei, inclusive a lei de meios. Ao contrário, em Honduras (47) e Nicarágua (48) há disposições constitucionais excluindo do veto geral as leis do orçamento.

O veto parcial oferece ao Poder Executivo uma última oportunidade de integrar seu programa de trabalho, contrabalançando a tendência dos legis-

(44) Legislative Reference Bureau, University of Hawaii, *Manual on State Constitutional Provisions* (Hawaii, 1950), p. 271.

(45) Constituições : Panamá, Art. 130; Colômbia, Art. 87; Equador, Arts. 66 e 68; Argentina, Art. 73; Paraguai, Art. 79; Brasil, Art. 70 (1); México, Art. 72 (c).

(46) Constituição : Equador, Arts. 66 e 68.

(47) Constituição, Art. 110.

(48) Constituição, Art. 164.

ladores a protegerem seus propósitos particulares e a fazerem concessões mútuas, à custa do interesse geral. A separação dos poderes não permite à chefia executiva dirigir, como no regime parlamentar, as deliberações legislativas. Neste, o Gabinete tem uma influência decisiva sobre o Parlamento, uma vez que um desacôrdo fundamental pode provocar eleições gerais e, conseqüentemente, mudança no poder. Diz-se, pois, que neste sentido o veto parcial compensa a desvantagem do regime presidencial.

Mas ainda nos regimes presidenciais, é preferível, já se vê, que a integração do programa orçamentário seja o produto da colaboração dos dois poderes e não de veto do Presidente. A faculdade de vetar dotações assegura ao Executi-

vo uma garantia de predomínio, que reduz seu interesse em entender-se com o Legislativo durante o processo de deliberação, quando realmente devem ambas as partes pôr-se de acôrdo. Finalmente, não podemos esquecer que o veto parcial, o veto de dotações, é usado nos Estados norte-americanos para contrabalançar organismos legislativos de grande autoridade e independência. Em situações onde o Poder Executivo conte com uma balança de poder mais favorável, como ocorre na América Latina, conferir ao chefe daquele poder a faculdade de veto parcial sobre o orçamento pode degenerar em excesso. Torna-se muito mais perigoso, certamente, quando essa faculdade de veto parcial se estende a qualquer classe de legislação.

4 — Execução do Orçamento

a) VERDADEIRA NATUREZA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Já dissemos que "o orçamento geral de um govêrno deve ser o programa que comande tôda a atividade governamental em

sua função de orientar os processos sociais e servir aos interesses do povo" (49). Se um orçamento é o que deve ser, isto é,

(49) *Supra*, p. 5.

um plano de trabalho, sua execução terá que abranger todos os recursos e processos administrativos: a seleção, preparação e direção do pessoal; a organização e metodização das operações; as relações entre as diferentes unidades do governo e o povo; enfim, todos os aspectos da administração pública. Já sabemos, porém, que tanto na teoria quanto na prática, se bate, com frequência, na mesma tecla de que a elaboração e a execução do orçamento são fases da administração financeira. A verdade consiste justamente no contrário: a administração financeira é que é uma subdivisão da administração orçamentária.

O importante é compreender as realidades, definir cuidadosamente os termos e não permitir que as classificações tradicionais nos confundam no empenho em benefício da melhoria da administração pública.

Já vimos como em tôdas as partes se persiste tenazmente em subordinar os orçamentos aos requisitos derivados das funções de arrecadar, custodiar, contabilizar e fiscalizar os fundos públicos. Observamos tam-

bém que, em muitos casos, o documento orçamentário nada mais é que uma conta, e sua formulação consiste em prever as rendas, sem alterar as formas de obtê-las, a fim de limitar os desembolsos aos recursos disponíveis. Ressaltamos igualmente as tendências de encerrar o orçamento dentro de esquemas artificiais de contabilidade para equilibrá-lo internamente, ou fazê-lo excessivamente discriminado ou, de outras maneiras, abstrai-lo das realidades humanas e sociais, a que deve atender. Ora, se a administração financeira se define como tarefa especializada de arrecadar, custodiar, contabilizar e fiscalizar os fundos públicos, torna-se evidente que essa tarefa não passa de um dos meios da administração orçamentária. Conseqüentemente, a especialistas não deve caber a elaboração e realização dos programas substantivos do governo.

Estribadas nos princípios essenciais do planejamento, estas advertências não devem ser negligenciadas nos processos de execução orçamentária, pois nêles estão presentes, mais do que nunca, os riscos da admi-

nistração financeira mal orientada. Quando perde de vista sua razão de ser, que é a de facilitar o cumprimento das finalidades substantivas do governo; quando não percebe o caráter auxiliar de seu papel na execução dos programas, a administração financeira é capaz de desvirtuar toda a administração pública. Então, os técnicos de finanças arrogam-se atribuições que não lhes competem, elaboram e aplicam exageradamente os requisitos processuais e impõem um sistema independente de controle, fora dos canais regulares da administração, constituindo uma superestrutura autoritária, que pode anular em qualquer momento a iniciativa e a capacidade criadora dos servidores públicos.

Nem se diga que o que fica dito aqui é especulação abstrata ou fantasia literária: sua significação fatual pode comprovar-se facilmente nas práticas dos diferentes países.

Vejamos algumas das razões que explicam porque se atribui excessiva categoria e autoridade aos especialistas de finanças:

- a) vivemos num ambiente cultural em que as transações financeiras ocupam posições muito altas na hierarquia de valores, derivando daí um prestígio, às vezes outorgado inconscientemente, para as pessoas, os símbolos e as funções diretamente relacionados com o manejo do dinheiro;
- b) os técnicos de administração financeira tendem, como todos os especialistas, a criar uma verdadeira obsessão por seus trâmites, considerando sua atividade profissional o centro da administração pública;
- c) há uma legítima preocupação em proteger os fundos públicos e conseguir honestidade no seu uso;
- d) sem dúvida, as gestões financeiras são importantes na administração pública.

Por mais importância que tenham as transações financeiras, a elaboração e execução dos programas de um governo, segundo se expressam em seus orçamentos, são processos que

abrangem todos os elementos da administração pública. Pelo fato de se referirem, em um de seus aspectos, ao dinheiro, ao meio de troca e de relação quantitativa, não devemos classificá-las como administração *financeira*. Cumpre, sobretudo, não permitir que as exigências processuais dos especialistas encarregados de arrecadar, guardar, contabilizar e fiscalizar os fundos públicos, jugulem a elaboração e execução dos programas de governo.

O problema da honestidade interessa à administração em geral. Exige que se cultivem as atitudes e se estabeleçam os métodos e controles adequados em todas as ações administrativas — nas nomeações, supervisão, decisões, formulação de normas, em todas as inúmeras oportunidades de optar pelo serviço eficiente, honesto e desin-

teressado, ou pela desídia, conveniência pessoal e demais formas de corrupção. Note-se que estamos supondo uma íntima compenetração entre as questões de eficiência e as de honestidade, porque na prática elas freqüentemente se unem. De qualquer maneira, é ingênua a crença de que a manutenção de alta moralidade cabe exclusiva ou principalmente aos especialistas encarregados da gestão financeira.

Quando diligencia por lograr eficiência e honestidade no cumprimento dos propósitos substantivos do serviço público, reconhecendo os limites de sua especialização e a natureza instrumental de suas funções, a administração financeira é de grande utilidade para os administradores gerais na execução dos programas do governo.

b) O CARÁTER AUXILIAR DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

Por todas as razões expostas se chega à conclusão de que os funcionários e órgãos, encarregados da administração financeira no governo, devem estar subordinados aos diretores

executivos, em relação de ajuda e assessoramento. Assim deve ser no que diz respeito aos tesoureiros, contadores e auditores, a quantos se ocupem de

arrecadar, guardar, contabilizar e fiscalizar o dinheiro na execução do orçamento. Isto não inclui a fiscalização externa, exercida por entidades inde-

pendentes, como o Legislativo ou os Tribunais.

Dessa atividade trataremos mais adiante, numa categoria à parte.

c) ARRECADAÇÃO E GUARDA DE VALORES

As funções de arrecadação e guarda de valores chamam-se, geralmente, “tesouraria” e se atribuem a repartições de igual nome, que em alguns casos constituem, por si sós, um ministério e, em outros, formam parte de unidades maiores, ao lado de outras fases da administração financeira.

Primeiramente, cabe-nos distinguir entre estas funções e as que entram na criação das normas sobre os impostos e outros recursos do governo. Estas últimas pertencem ao planejamento, inclusive a elaboração do orçamento. Referimo-nos, por ora, à tarefa de cobrar os impostos e demais receitas, depositá-los em instituições bancárias, velar por sua segurança e tramitar os pagamentos devidamente autorizados pelas autoridades competentes.

É óbvio o caráter instrumental destas funções. Não obstan-

te, há ocasiões em que originam grande dificuldade. Em certos países, como em alguns da América Latina, a relativa possibilidade de êxito na cobrança de certos tipos de contribuições estabelece, pela simples força dos fatos, limites normativos à política fiscal do governo. Dá-se o caso de que determinados grupos não obedecem às leis tributárias, ou que é muito alto o grau de fraude no pagamento de alguns impostos, como o de renda. Nestas circunstâncias, a inércia é forte e não dá grande margem para planejar racionalmente a parte do orçamento que se refere às receitas. Trata-se, sobretudo, de um problema de educação cívica. Mas encerra, igualmente, elementos de organização e métodos. Em qualquer caso, e especialmente nos das dificuldades indicadas, é preferível que os órgãos de arrecadação e custódia sejam colocados sob a dire-

ção daqueles que elaboram e executam as normas da política fiscal. A forma específica de organização pode variar. Talvez aconteça, como na Inglaterra, que as diversas repartições estejam tôdas reunidas num só ministério, cuja direção central proveja para a liderança do governo, o assessoramento em matéria de planejamento e orçamento. É possível que a arrecadação e guarda dos dinheiros se organize num ministério, juntamente com a contabilidade e a fiscalização interna, ao passo que a elaboração e a execução do orçamento estejam a cargo de um órgão subordinado ao gabinete do chefe do Executivo, como se dá em Pôrto Rico. Ao lado das variantes de organização, o requisito essencial é a coordenação entre as duas tarefas, de modo que as entidades de direção normativa orientem

as operações de caráter instrumental, sem deixar que a relação se subverta.

De outro lado, cumpre assinalar a necessidade de especialização e centralização nas funções de arrecadação e guarda de valores. Seria absurdo supor que as diversas unidades do governo devam dedicar-se descentralizadamente, cada uma per si, a obter e custodiar suas receitas. Salvo exceções justificadas de entidades públicas autônomas, como as empresas comerciais ou as instituições bancárias, deve prevalecer uniformemente o princípio da consolidação num único fundo geral. E, ainda nas exceções, sempre deve existir certo grau de supervisão central. Passemos agora ao problema da centralização e da descentralização nos demais aspectos da execução orçamentária.

d) CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Por ser uma tarefa de administração geral, a execução do orçamento requer a participação de todos os colaboradores nos diferentes níveis e setores da administração pública. O

princípio da participação geral tem plena aplicação — nesse caso, como na fase da elaboração, e rejeita qualquer intento de excessiva centralização ou especialização. O princípio da uni-

dade substantiva exige direção central que unifique e harmonize a realização do programa. Impõe-se, logicamente, o mesmo esquema de organização recomendado para a elaboração do orçamento: a conveniência de haver órgãos especializados de assessoramento para os diretores executivos e a necessidade de uma repartição coordenadora no centro do Poder Executivo.

Como a execução envolve, a cada passo, elementos de formulação normativa — nas decisões que complementam o plano orçamentário para fazê-lo mais específico, ou para adaptá-lo às circunstâncias cambiantes — e, vice-versa, a elaboração do orçamento é preparação e educação para fase executiva, sendo tudo um processo contínuo de criação e aplicação de decisões normativas, cumpre unificar nas mesmas repartições de “estado-maior”, tôdas as funções relacionadas com a elaboração e a execução do orçamento. Assim deve ser, nos ministérios e outras unidades subordinadas, como na repartição central.

Vale insistir em que os funcionários incumbidos de dirigir

a execução do programa orçamentário devem sempre servir como auxiliares dos diretores executivos, jamais lhes usurpando a autoridade. Seu assessoramento deve manter-se dentro dos princípios que expusemos ao definir as qualificações do pessoal de planejamento (50). A direção e o controle das receitas e despesas só darão bons resultados quando a carga de pessoas capacitadas para a programação do trabalho, em seu sentido mais amplo. Eis porque, na prática, se torna insuportável a debilidade de alguns administradores que abandonam sua responsabilidade de dirigir a execução do orçamento a pessoas especializadas em certas funções financeiras, digamos de contabilidade e fiscalização, mas que não são versadas na programação do trabalho, nem têm a autoridade correspondente. Isto equivale a impor um sistema de direção e controle não presidido pela razão de ser da empresa, o qual opera desligado dos propósitos cardiais e pode destruir arbitrariamente a eficiência das operações referentes a suas finalidades.

(50) Ver o Caderno n.º 33, desta série, pp. 28, 31, 47 e 52.

(1) *Métodos especializados de direção central -- cotas, desdobramentos, reservas e autorização de transferências*

Como já dissemos, à repartição central cumpre auxiliar a chefia do governo para que todas as unidades colaborem harmonicamente na execução do orçamento. Além de que essa tarefa deve ser realizada pelas formas regulares de direção e supervisão, há certos métodos especializados de que se pode também lançar mão.

Um é de fixar cotas mensais (duodécimos), trimestrais ou de qualquer outro intervalo de tempo, a fim de determinar o ritmo em que devem aplicar-se as verbas anuais. O propósito é evitar os *déficits*, as acumulações de dinheiro sem uso, a agitação de última hora e outras contingências semelhantes.

Existe, é certo, o risco de que se fixem as cotas matematicamente, sem considerar as necessidades reais de cada empresa. Por isso, recomenda-se que as determinações se façam segundo as exigências de cada programa, as oportunidades de coordenação e sincronização com outros setores do gover-

no e as variações nas circunstâncias. Enfim, as diretrizes devem ser flexíveis; as cotas não precisam ser iguais nos diferentes prazos; e sempre se necessitará de elasticidade para rever os cálculos. O valor máximo de tal método consiste em manter os diretores executivos informados da marcha de suas gestões.

O desdobramento das dotações globais é outro meio de que dispõe a repartição central para dirigir a execução do orçamento. Segundo este, as verbas gerais devem ser desdobradas e distribuídas com a autorização prévia da repartição central. Quase sempre é preciso acompanhar de perto as estimativas originalmente feitas para servir de base ao projeto de orçamento. Muitas vezes os diretores-gerais, que reivindicam do Legislativo certo arbítrio relativamente às dotações globais, não compreendem a conveniência de aplicar o mesmo princípio nas relações entre eles e seus subordinados. Logo que recebem a autoriza-

ção legislativa, procedem a especificações tão minuciosas, que não permitem aos órgãos subordinados desenvolver sua iniciativa, nem enfrentar as situações imprevistas da prática.

A manutenção de certa porcentagem de reserva é outra exigência que as repartições centrais podem impor para o fim de fomentar economias e preparar para emergências.

Finalmente, devemos mencionar a prática de requerer permissão central para fazer transferências de verbas ou para usar

dotações de gastos miscelâneos ou imprevistos.

Todos os métodos especializados de direção central das finanças devem servir aos princípios essenciais da administração pública, facilitando a realização dos programas públicos dentro do sistema geral de supervisão e liderança. Os especialistas incumbidos de colaborar na execução do orçamento devem estar alerta para não metamorfosear-se em uma praga de pequenos ditadores, obsecados pela imposição de filigranas financeiras, à custa da qualidade do serviço público.

5 — Fiscalização Interna

Além das gestões para lograr eficiência e harmonia, que determinam a conveniência administrativa das transações financeiras, está sempre presente outra questão: a da legalidade e honestidade no manejo dos fundos públicos. Trata-se de um problema de fiscalização. Aqui nos referimos à sua aplicação dentro do próprio Poder Executivo, deixando para depois a parte que consiste na fiscalização externa,

exercida pelo Legislativo, pelo Poder Judiciário e pelo povo.

A esse respeito, o mais importante é distinguir entre a fiscalização da legalidade e honestidade no emprego dos fundos públicos e a direção da conveniência administrativa nas transações financeiras (que compete aos diretores executivos nos processos regulares da administração). Ainda que a *fiscalização* seja interna, não se deve mistu-

rar ou confundir com a fase administrativa da execução orçamentária. As razões principais são as seguintes: em primeiro lugar, urge, dentro do próprio Poder Executivo, que se dê certo grau de independência aos encarregados da fiscalização, para que tenham objetividade e rigor no desempenho de suas tarefas; em segundo lugar, deve evitar-se que os fiscais da legalidade e honestidade assumam poder sobre as questões de conveniência administrativa. (Note-se que estamos evitando o termo "contrôle", porque seu uso é freqüentemente viciado pela ambigüidade, visto referir-se indistintamente à direção ou verificação da conveniência administrativa ou às determinações de legalidade e legitimidade. Também pomos de quarentena o uso descuidado do termo fiscalização, que às vezes designa funções de direção administrativa na execução do orçamento.)

Não há melhor prova da validade dessa diferença do que a experiência das tentativas de ignorá-la. Vejamos a história da Missão Kemmerer nos países sul-americanos da costa do Pacífico — Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Na década de 1920-1930, as recomendações daquele grupo de técnicos norte-americanos produziram reformas drásticas na administração financeira dos mencionados países. O propósito era sistematizar as operações com as últimas técnicas para conseguir honestidade e eficiência no uso dos dinheiros públicos. Em síntese, a experiência consistiu em transplantar o modelo da Repartição-Geral de Contabilidade dos Estados Unidos, estabelecida em 1921. As funções de fiscalização, incluindo as que antes cabiam aos Tribunais de Contas, centralizaram-se numa Contadoria-Geral, independente do Poder Executivo e dotada de tanta autoridade,

que afetava decisivamente a fase administrativa do governo (51).

Este é um caso magnífico para ensinar que, diante da urgência de eliminar certos males em uma situação administrativa, é preciso diagnosticar com exatidão e não receitar remédios piores que a enfermidade. Embora suas propostas hajam sido benéficas noutros sentidos, a Missão Kemmerer não percebeu o valor da distinção entre a fiscalização externa, exercida pelo

Tribunal de Contas, e a interna, a cargo de órgãos executivos; e, concentrando todo o interesse na questão de legalidade e honestidade, subordinou a eficiência administrativa aos poderes excessivos e independentes da controladoria-geral. No Peru, chegou-se ao extremo de conferir a esta a faculdade de cuidar da formação oportuna pelos ministérios respectivos, dos orçamentos administrativos, que deveriam ser elaborados de acordo com a lei orçamentária (52).

(51) No Chile, o decreto-lei de 26 de março de 1957 criou a Controladoria-Geral, fundindo nela o Tribunal de Contas, a Direção-Geral de Contabilidade, a Divisão-Geral de Estatística e a Inspeção de Bens Nacionais. Pela lei de 5 de maio de 1928, criou-se na Bolívia a Controladoria-Geral e centralizaram-se nela todas as funções de contabilidade e fiscalização que antes cabiam ao Ministério da Fazenda, ao Tribunal de Contas e a outros departamentos. No Peru, não se aceitou a recomendação da Missão Kemmerer de abolir o Tribunal de Contas, porém, pela lei de 27 de fevereiro de 1930, se criou junto a este a Controladoria-Geral para as funções de tesouraria, contabilidade e fiscalização interna e também de *elaboração de orçamentos*. A Lei 42, de 1923, criou na Colômbia a Controladoria-Geral, centralizando as funções de contabilidade e fiscalização da Corte de Contas, a Direção-Geral de Contabilidade, a Repartição Nacional de Estatística e a Repartição Central de Ordenações do Ministério do Tesouro. O decreto legislativo 911, de 1932, teve que limitar as faculdades da Controladoria, definindo-as como de fiscalização jurídica, sem intervenção nas determinações administrativas do governo. No México, a Controladoria-Geral, criada em 1918, por força de recomendação de técnicos norte-americanos, era muito similar à da Colômbia. Foi eliminada vários anos depois. — Tezanos Pinto, *op. cit.*, pp. 617-637.

(52) Lei de 27 de fevereiro de 1930, segundo aparece parafraseada em Tezanos Pinto, *op. cit.*, p. 628.

Além das consequências destrutivas que as referidas reformas tiveram nos países citados, por não se ajustarem à situação cultural e às tradições político-administrativas — como, por exemplo, sua pressa em abolir os tribunais de contas, de ascendência tão respeitável, segundo veremos mais adiante — é fácil comprovar que foi um erro misturar a execução e o controle administrativos com a fiscalização da honestidade e legalidade das transações financeiras e, além disso, ignorar o preceito válido de distinguir entre a fiscalização interna e a externa.

A nosso ver, a opinião dissidente de um dos membros da famosa Comissão Hoover — que nos anos de 1947 a 1949 preparou uma série de planos para a reorganização do Poder Executivo no governo federal dos Estados Unidos — é um resumo excelente dos defeitos do modelo preconizado pela Missão Kemmerer, conforme se revelaram na experiência do país de origem. Estas as suas palavras :

“Como a administração do orçamento, ou de pessoal, ou organização e métodos, a contabilidade é um instrumento necessário de administração. O Presidente não terá controle completo sobre o Poder Executivo, mesmo que use vários desses instrumentos, se não controla o sistema de contabilidade. Atualmente não há esse controle porque a Lei de Orçamentos e Contabilidade de 1921 se baseia na falsa premissa de que a contabilidade do Poder Executivo, assim como a auditoria, deve ser controlada por um agente do Legislativo — a Repartição-Geral de Contabilidade.

“A auditoria é um instrumento legislativo que deve permanecer completamente fora do controle executivo, ao passo que a contabilidade é primordialmente uma função administrativa, que deve estar em mãos do Poder Executivo. Estas duas funções distintas não devem misturar-se, como ocorre agora. É impossível conseguir que a administração seja eficiente neste sistema que divide, entre o Presidente e o Controlador-Geral, a autoridade para determinar as normas e o poder administrativos...”

“Um administrador tem que alcançar as finalidades substantivas. É o que esperam o Presidente, o Congresso e o Povo. Os objetivos dos administradores e dos auditores diferem. Educam-se de maneiras distintas; suas experiências e opiniões são diferen-

tes; seus propósitos também o são. Não é estranho que, tão freqüentemente, estejam em desacôrdo. Isto é inevitável enquanto o auditor, que não é responsável pelas realizações executivas, retiver o contrôle sobre os diretores das unidades administrativas e os obrigar a dançar conforme a sua música."

"Na melhor das hipóteses, o administrador, antes de agir, tem que consultar à Repartição-Geral de Contabilidade, submeter-se à sua interpretação da lei — embora seja dever do Procurador-Geral interpretar as leis — e então, realizar sua tarefa na forma determinada pela Repartição-Geral de Contabilidade. Isso torna necessário negociar com essa repartição, causa demoras intermináveis e converte o contador em um criador de pautas." (53)

Em Pôrto Rico, para onde também se transplantou o padrão norte-americano, os resultados práticos foram igualmente prejudiciais. A experiência porto-riquenha oferece outro ponto interessante de referência, por isto que prevalecia nela um sistema político-administrativo

decalcado do norte-americano, sem haver, neste sentido, diferenças tão marcadas como as dos países sul-americanos — da tradição do tribunal de contas até os diferentes graus de equilíbrio entre os Podêres Legislativo e Executivo — ainda que com um estilo de cultura fundamentalmente similar ao da América Latina.

A Carta Orgânica, aprovada em 1917 pelo Congresso dos Estados Unidos, para reorganizar o govêrno de Pôrto Rico, atribuiu ao Auditor, em consequência da emenda de 1927, a responsabilidade de examinar, ajustar, fiscalizar e liquidar tôdas as contas e reclamações pertencentes às rendas e às receitas e "chamar a atenção de todos os funcionários administrativos para o uso de fundos ou propriedades que a seu juízo fôssem extravagantes, excessivos, desnecessários ou irregulares" (54).

(53) Opinião dissidente do Sr. James H. Rowe, em *The Commission on Reorganization of the Executive Branch of the Government, Budgeting and Accounting Report* (Washington: Government Printing Office, 1949), pp. 8-12.

(54) Artigo 20, emendado pela Lei n.º 797, de 4 de março de 1957, 44 Stat, at L. 1419.

Noutras palavras, recebeu e exerceu autoridade para controlar o arbítrio administrativo e também para a fiscalização da legalidade e honestidade das transações, tanto antes quanto depois de sua ocorrência. Como não se estabeleceu qualquer outro órgão de fiscalização externa, ficou em mãos do auditor todo o processo de fiscalização. A fusão de tôdas estas faculdades teria que produzir consequências paradoxais e prejudiciais. Nas decisões para determinar "a extravagância ou o excesso" — tomadas mediante o exame prévio das transações — o auditor devia proceder como membro da equipe executiva, guiando-se pelas normas nêle prevaletentes, visto ser esta uma função administrativa de contrôle ou direção. Na fiscalização prévia, de tipo jurisdiccional, embora devesse ter certo grau de objetividade, ainda estava, contudo, sujeito à estratégia e à disciplina do Poder Executivo. Na fiscalização *a posteriori*, porém, certamente se impunha a independência completa em relação ao Poder

Executivo. No entanto, a lei o colocava sob a autoridade do chefe executivo, para quem se podia apelar contra as decisões do auditor (55).

Variando com a personalidade de cada auditor, essa ambivalência em face da direção central do Poder Executivo ocasionou falta de objetividade na fiscalização de tipo jurisdiccional, e deu margem a inúmeras restrições e demoras que prejudicavam cotidianamente a labuta administrativa.

Não obstante, e apesar dos defeitos de organização, a capacidade pessoal de alguns auditores manteve o equilíbrio necessário para alcançar uma situação de honestidade exemplar, que tem prevalecido por mais de uma década. Esta é mais uma prova de que, em última instância, a questão principal é o conteúdo humano da organização. Desta feita, porém, estamos focalizando o problema da estrutura, que tem importância própria, porque evidentemente é preferível facilitar a manifestação da qualida-

(55) *Ibid.*

de pessoal por meio de boas formas de organização, em vez de entorpecê-la por falta de clareza sobre a verdadeira natureza das diferentes funções e seus respectivos propósitos.

Ao julgar a experiência de muitos anos com esse tipo de fiscalização mista, e apesar de se haver alcançado êxito notável em matéria de honestidade e legalidade da administração financeira, a Convenção Constituinte de Pôrto Rico decidiu, na primeira constituição democrática de seu povo, a de 1952, que se separasse a fiscalização *a posteriori*, para ser exercida exclusivamente por um auditor independente do Poder Executivo e responsável perante o Legislativo (56). As de-

mais funções de direção e fiscalização internas ficaram a cargo de funcionários executivos.

Esta conclusão resultou de deliberações muito cuidadosas da Convenção Constituinte — inclusive do testemunho de técnicos perante suas comissões, como o do próprio auditor — que preconizava quase unanimemente a reforma da situação anterior (57).

Seja como fôr, a experiência dos países que dispõem de sistemas eficientes de administração financeira aconselha a distinção entre a fiscalização interna e a externa, e a de ambas com referência à fase administrativa das operações financeiras (58).

a) LOCALIZAÇÃO DAS FUNÇÕES DE FISCALIZAÇÃO INTERNA

É desejável que os funcionários incumbidos da fiscalização interna gozem de certo grau de independência dentro do Poder

Executivo, a fim de poderem agir objetivamente. Sua missão é verificar a correção e legalidade no uso dos fundos dos valores e da

(56) Constituição do Estado Livre Associado de Pôrto Rico, 1952 (San Juan, Pôrto Rico : Convenção Constituinte, 1952), artigo 22.

(57) Relatório da Comissão do Poder Legislativo (San Juan, Pôrto Rico : Capitólio, 1951), pp. 22-23, 87-89, 176-177, 179-181.

(58) Contabilidade Pública e Execução de Orçamento (Nova Iorque : O.N.U. Depto. de Assuntos Econômicos, 1953), pp. 12-18.

propriedade. Estabelecem a moldura jurídica dentro da qual os administradores podem exercer seu arbítrio. Ainda que se trate de um recurso de autodisciplina, é preferível estimular-lhe o rigor por meio de formas de organização que lhe protejam a objetividade. Não convém, pois, subordiná-lo às repartições incumbidas da elaboração e execução do orçamento, tampouco às incumbidas de arrecadar, guardar e contabilizar os fundos públicos, se, como dissemos, se deseja orientá-las para os processos administrativos da formação e execução dos programas. Em nossa opinião, a melhor alternativa é criar um sistema especializado de fiscalização interna, com uma repartição central cujos representantes supervisionem o trabalho dos agentes fiscalizadores em todas as unidades de governo, podendo estes últimos ser responsáveis perante seus diretores executivos, ou perante o órgão central, segundo as circunstâncias de lugar e momento.

Na França, os controladores estão diretamente subordinados ao Ministério da Fazenda, independentemente dos funcionários de administração e fiscalização dos departamentos que examinam, (59) ao passo que, na Inglaterra, cada ministério tem seu próprio "funcionário de contabilidade", designado pelo primeiro ministro, em caráter permanente e subordinado à superintendência-geral da Tesouraria (60).

Surge a pergunta: por que não assegurar a esses funcionários fiscalizadores completa independência em relação ao Poder Executivo? A resposta é: freqüentemente as questões de legalidade e correção comportam mais de uma solução razoável — como quase sempre se dá nas interpretações e aplicações da lei — e os funcionários executivos devem ter a oportunidade de optar pelas mais adequadas à eficiência administrativa. Por isso, as decisões dos agentes fiscalizadores devem estar sujeitas à revisão por parte dos altos dirigentes do Poder Exe-

(59) *Ibid.*, pp. 14-82.

(60) *Ibid.*, p. 15 e Buck, *op. cit.*, p. 263.

cutivo. Além disso, há grande vantagem na organização que permite uma fiscalização interna, como autolimitação, complementada por outra externa, de maior objetividade.

b) PRÉ-FISCALIZAÇÃO E PÓS-FISCALIZAÇÃO

A fiscalização pode ser prévia ou *a posteriori*, isto é, pode exercer-se antes ou depois da operação sob exame. No primeiro caso, tem caráter preventivo, pois decide se autoriza ou impede a realização da operação proposta. No segundo caso, a operação já está consumada e, se houver irregularidade, os remédios não podem ser tão diretos.

Geralmente a pré-fiscalização é interna, ao passo que a pós-fiscalização compete a organismos independentes, como os Tribunais de Contas. É a prática mais aconselhável: proporciona aos administradores o benefício do exame preventivo, sujeito às

normas executivas em casos de aplicação duvidosa dos critérios jurídicos. Vimos, porém, como as funções têm-se misturado de tal maneira, nos Estados Unidos e outros países, que os organismos externos realizam a fiscalização prévia, ao passo que a pós-fiscalização às vezes carece de independência, por sujeitas às autoridades administrativas. As razões que contra-indicam essa confusão emanam claramente de nossa linha de pensamento, em que se define a natureza e os propósitos das diversas funções, especificando-se assim as normas correspondentes de organização e métodos.

6 — Fiscalização Externa

Há diversos meios externos de dirigir e fiscalizar a conduta dos administradores públicos. Segundo a intensidade democrática de cada sistema e com maior ou menor grau de eficiência, os pro-

cessos eleitorais e legislativos oferecem numerosos canais de supervisão por parte do povo e seus representantes: a eleição de pessoas, a escolha de programas, a atividade dos partidos políticos,

as manifestações dos órgãos de comunicação, as influências das entidades privadas, as deliberações e investigações parlamentares, a legislação, a revisão judicial e muitos outros, com seus respectivos matizes. Igualmente significantes são os meios internos de enaltecer a eficiência, honradez e dignidade nas atuações dos servidores públicos, estimulando nêles a fiscalização da própria consciência e o senso de responsabilidade profissional, que são, afinal de contas, as melhores garantias. A fiscalização externa das operações financeiras é, pois, apenas um dentre muitos meios de obter do governo o máximo rendimento possível em benefício dos interesses do povo.

A verificação independente da legalidade e honestidade no uso dos fundos e da propriedade é, na França, Holanda e outros países, confiada a um Tribunal de Contas. O exemplo francês serviu de modelo aos tribunais da América Latina, como no Brasil, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Uruguai.

A outra alternativa principal é a da Inglaterra, que outorga a referida função a um controlador ou auditor, responsável

perante o Parlamento e com suficiente garantia de independência em relação ao Poder Executivo. É o padrão que se transferiu, com algumas variações, para os domínios britânicos, assim como para os Estados Unidos, Chile, Colômbia, Peru, Bolívia, Equador, Panamá, Costa Rica, Porto Rico, Venezuela México, Argentina e outros países.

A função de verificar a legalidade e honestidade das operações financeiras do governo tem caráter jurídico. Consiste na interpretação e aplicação de diplomas legais em processos que esclareçam, o máximo possível, a verdade dos fatos, dispensando ao mesmo tempo a devida proteção às pessoas e entidades envolvidas. A tradição dispõe de métodos, ideais e atitudes que salvaguardam os princípios de equanimidade e justiça.

Embora a fiscalização externa se realize com o fim de fornecer esclarecimentos ao Parlamento e ao povo, é um erro classificá-la como "função legislativa", segundo se diz frequentemente, tanto nos círculos teóricos quanto nos práticos. Não é o caráter da autori-

dade superior, a quem são dirigidos os relatórios da fiscalização, que define a natureza da gestão ora sob análise. Se assim fôsse, toda administração — judiciária ou executiva — teria que se chamar legislativa, pois em última instância é responsável perante os corpos legislativos. A nossa classificação, segundo a qual a fiscalização externa é "judiciária", baseia-se nas características da função considerada em si mesma. Como vimos, consta da interpretação e aplicação de critérios legais para a adjudicação de direitos e obrigações, distinguindo-se da legislação, que é a criação de normas, assim como da administração, que é a realização das normas — segundo o arbítrio do administrador.

É certo que na Inglaterra, por exemplo, o outro sistema de controlador-auditor se caracteriza por alto grau de equanidade. Neste caso, porém, a instituição está saturada do tradi-

cional estilo inglês que protege os direitos das pessoas, respeita a atividade das minorias e, em geral, conduz a decisões justas e construtivas. A Comissão de Tomadas de Contas da Câmara dos Comuns, criada em 1861, é o órgão legislativo perante o qual é responsável o Controlador e Auditor-Geral, chefe do Departamento de Auditoria, estabelecido em 1866 (61). Este funcionário é nomeado pela Coroa e ocupa o cargo enquanto bem servir, e somente pode ser destituído por petição de ambas as câmaras legislativas (62). Tem completa independência do Executivo: nem mesmo o Gabinete pode revogar suas decisões (63). Na realidade, suas funções de controlador, no sentido de direção administrativa, desapareceram completamente porque o afixamento da responsabilidade executiva perante o Parlamento as tornou gradualmente desnecessárias. Já não intervêm diretamente nas questões de conveniência administrativa, nem sequer para evi-

(61) Buck, *op. cit.*, p. 309; Jennings, *op. cit.*, p. 318.

(62) Buck, *op. cit.*, p. 309; Jennings, *op. cit.*, p. 319.

(63) Buck, *op. cit.*, p. 310; Jennings, *op. cit.*, p. 319.

tar desperdícios (64). Sua ingerência na fiscalização prévia está limitada à questão legal e, na verdade, o erário domina a fiscalização interna, excluindo-o de todo juízo administrativo (65).

É interessantíssimo vêr como o gênio prático dos ingleses vem afeiçoando um sistema que, à luz da lógica abstrata de organização, pareceria cheio de contradições e riscos pela dupla missão do controlador-auditor, sua cooperação estreita com o Erário para a fiscalização interna, e a equipe formada por ambas com a Comissão Parlamentar de Contas, que é presidida por um membro da oposição (66).

O controlador-auditor limita-se a investigar as contas *a posteriori* e a informar; às vezes, porém, coopera com o Erário para promover investigações de gastos antieconômicos. A comissão parlamentar celebra audiências, de que participam os

funcionários de contabilidade dos departamentos cujas contas estão sendo examinadas, o controlador-auditor e os representantes do Erário, e determina não somente a correção mas também a economia da administração. Suas decisões são postas em prática pelo Erário. As audiências são conduzidas quase sempre em particular, e muito poucas vezes, apenas em casos de real transcendência, se discutem os relatórios da Comissão na Câmara dos Comuns (67).

Nos países em que predominam atitudes e práticas diferentes, é possível que estes ajustes pragmáticos não se consigam com tanta moderação e eficiência. A experiência dos Estados Unidos e de vários países latino-americanos, já comentada, ensina-nos que, em faltando os ingredientes subjetivos do modelo inglês, é preferível aperfeiçoar a lógica de organização, para distinguir

(64) Buck, *op. cit.*, pp. 264-265; Jennings, *op. cit.*, p. 322.

(65) Buck, *op. cit.*, pp. 264-265; Jennings, *op. cit.*, p. 328.

(66) É designado anualmente pela Câmara dos Comuns no princípio de cada período parlamentar, compondo-se de quinze membros, inclusive o Secretário de Finanças do Erário. Cada partido tem representação proporcional a seus votos na Câmara dos Comuns e por costume elege-se presidente a um membro da oposição, geralmente a um Ex-Secretário de Finanças do Erário. Jennings, *op. cit.*, pág. 330.

(67) Buck, *op. cit.*, pp. 314-315; Jennings, *op. cit.*, pp. 331-332.

claramente entre a fiscalização interna e a externa, e entre o arbítrio administrativo e as questões de legalidade.

Onde o apêgo dos líderes políticos aos valores fundamentais de cultura ainda não se haja desenvolvido bastante, uma comissão parlamentar seria um mau forum para elucidar questões de correção da administração financeira. Haveria a tendência a dividir-se por filiação partidária e a exagerar, ou reduzir, a importância das irregularidades, segundo as conveniências políticas de cada pessoa. Além disso, um controlador ou auditor nomeado pelo Legislativo e responsável perante ele estaria sujeito a pressões partidárias.

Conseqüentemente, parece-nos que um Tribunal de Contas, por suas tradições judiciais de independência e equanimidade, presta-se melhor a resistir a essas influências partidárias, embora padeça de uma séria desvantagem: em muitos lugares a tradição judicial, presa de proces-

sos antiquados, lentos e ritualistas, carece de verdadeira superioridade para decidir as causas com justiça. Podemos responder a esta objeção afirmando que um Tribunal de Contas deve ser composto de especialistas nas questões de administração financeira, e contar com pessoal e recursos suficientes para sua responsabilidade excepcional. Seus processos teriam que ser simplificados e adaptados a sua função especial, embora conservando sempre os elementos essenciais de um processo justo. É possível que em determinadas situações um auditor independente possa desenvolver processos de tipo quase-judicial. Independentemente da nomenclatura institucional, o importante é que a verificação de legalidade e correção seja feita com imparcialidade, mediando as garantias processuais para que tôdas as partes possam apresentar suas provas e alegações, refutar as contrárias e apelar para intância superior, se necessário.

a) SANÇÕES E REMÉDIOS

Reponha aqui a pergunta : quais serão as sanções e os remédios aplicáveis às irregularidades e infrações de lei? Segundo a prática geral, os órgãos fiscalizadores devem apresentar seus relatórios ao Legislativo e ao Poder Executivo para que estes tomem as medidas competentes. Em alguns casos, a solução é assunto de eficiência ou disciplina administrativa, que pode variar desde a reorganização dos métodos contábeis até a destituição de um funcionário. Em outros, será necessário determinar por via judicial as responsabilidades civis e criminais das pessoas envolvidas. O próprio Tribunal de Contas poderia ter competência para isso, como o aconselha sua especialização; mas geralmente se reservam tais faculdades para os órgãos do Poder Judiciário. Em certas circunstâncias, o remédio é o esclarecimento ou a modificação das normas vigentes, mediante nova legislação, isto é, a reorientação das atividades administrativas por ato do Legislativo.

A esse propósito, surgirão situações em que, depois de se

esgotarem os recursos administrativos e judiciais para esclarecer o significado do direito vigente, ainda permanecerão dúvidas que somente o Legislativo poderá resolver. Há problemas de interpretação e aplicação legal, em que as considerações de arbítrio administrativo estão inseparavelmente ligadas às da legalidade ou correção.

O órgão de fiscalização externa — seja um tribunal de contas ou um auditor — deverá submeter seus relatórios às autoridades legislativas, judiciais e executivas encarregadas de tomar as medidas necessárias, inclusive da exigência de responsabilidade civil ou criminal. Suponhamos, porém, que o ambiente cultural e suas fases político-administrativas sejam de tal natureza que, ao se organizarem, num dado momento, as funções de fiscalização externa, devamos considerar a possibilidade de falta de ação por parte dessas autoridades legislativas, executivas e judiciais. É possível que eventualmente ocorra a situação de estar todo o sistema de governo tão dominado pelo grupo ou

partido detentor do poder, que não se possa confiar na iniciativa das referidas autoridades. Em tais condições extremas, haveria pouca esperança de manter um governo honrado. Em todo caso, porém, e mais ainda em ocasiões passageiras de timidez em face de irregularidades embaraçosas, seria útil o recurso de permitir ao agente fiscalizador tornar públicas as suas verificações. Isto constituiria um estímulo para os demais funcionários com responsabilidades de tomar providências e, sobretudo, uma sanção poderosa contra os culpados de fraude ou transgressão da lei.

Em Pôrto Rico, por disposição legal, deixa-se a critério do controlador a publicação de seus relatórios, depois de enviá-los ao Governador, ao Legislativo, às entidades investigadas e a outros funcionários com responsa-

bilidades atinentes. O controlador tem preferido o método de publicar resumos de todos os seus relatórios, um para cada investigação, pouco depois de submetê-los às demais autoridades. A experiência demonstra que a publicidade é uma sanção forte; que se devem esgotar todos os recursos possíveis para determinar com justiça a verdade dos fatos e as interpretações de lei, antes de publicar-se cada relatório; que há grandes riscos de má interpretação por parte do público, como no uso de termos técnicos e a definição dos diversos graus de responsabilidade — por exemplo, erros processuais sem culpa, ou irregularidades com possíveis tonalidades de malversação ou fraudes comprovadas — e que, antes de recorrer à publicidade, deve o controlador dar aos Podêres Legislativo, Executivo e Judiciário um prazo razoável para tomar medidas.

b) A FISCALIZAÇÃO EXTERNA E AS AUTARQUIAS

Cada entidade autônoma deve ter, perante a direção central da elaboração e execução do orçamento, o grau de governo próprio, consentâneo à natureza e

aos propósitos de suas funções. O mesmo ocorre com os outros aspectos da administração financeira no que tange à arrecadação, guarda, contabilidade e fis-

calização interna. No que toca à fiscalização externa, porém, não conhecemos razão alguma que justifique tratamento especial. Como tôdas as demais entidades governamentais, as autarquias devem estar sujeitas ao exame independente da legalidade e honestidade de suas finanças por um órgão central de fiscalização externa.

É interessante examinar o debate que houve recentemente em Costa Rica por haver pretendido a Controladoria-Geral exercer funções de direção administrativa sôbre as instituições autônomas, ao que estas objetaram, manifestando o propósito de limitar a autoridade da Controladoria à qualificação jurídica. A controvérsia surgiu de disposições constitucionais ambíguas, em que não se distinguem entre as funções de direção administrativa, fiscalização interna e fiscalização externa. Trata-se de outro exemplo das confusões causadas pela centralização da ad-

ministração financeira nas controladorias-gerais. Nesse caso, o defeito básico de organização deu margem às pretensões do controlador, que chegaram ao extremo de reivindicar o controle administrativo, não só dos organismos regulares, senão também das entidades autônomas. Estas, por sua vez, no mesmo plano de extremismo, basearam sua defesa na alegação de que não reconheciam nenhuma autoridade superior capaz de dirigir de forma alguma a execução administrativa de seus programas, negando assim toda possibilidade de ingerência do Poder Executivo para coordenar sua administração com o resto da atividade governamental. Ao reclamar tal independência absoluta, ignoraram completamente o princípio de unidade programática, que exige certo grau de direção central, pelo menos nas linhas fundamentais da gestões de cada empresa autônoma (68).

(68) Banco Central de Costa Rica, *Estudio constitucional sobre el conflicto planteado entre la Contraloría Geral de la República y las instituciones autónomas del Estado*. (São José, Costa Rica : Sistema Bancário Nacional, 1952). "Resumo : a controladoria em face das Instituições Autônomas; as Instituições Autônomas têm independência em matéria de governo e administração e não estão sujeitas a nenhum superior hierárquico."

7 — Contabilidade

A contabilidade é a função de registrar sistematicamente todas as consequências financeiras da administração. Seu objetivo é facilitar a elaboração, execução e fiscalização dos programas substantivos, mediante a apresentação clara e oportuna dos dados sobre o manejo dos fundos, os valores e a propriedade. É uma fase do sistema de relatórios e históricos que toda empresa deve manter para conservar a memória de seu passado e traçar o rumo de seu futuro.

É bastante marcada a tendência para orientar a contabilidade exclusivamente com fins de fiscalização. As razões que

informam este critério encontram-se amplamente explicadas em tudo quanto já dissemos sobre planejamento e orçamento. A contabilidade tem que servir também aos processos de elaboração e execução dos programas públicos. É possível ordená-la de modo que satisfaça tanto as exigências da administração quanto as da fiscalização.

É claro que cada sistema de contabilidade terá que se adaptar às condições peculiares da administração pública à qual vai servir. Há certas recomendações, porém, de possível aplicação geral, que se podem considerar como hipótese, como critérios e como normas.

rário que possa substituir por juizes diversos os juizes de oportunidade ou conveniência feitos por elas ao determinar sua gestão; como é natural, porém, sua autonomia não as pode levar ao ponto de empregar seus fundos contra a lei ou os regulamentos correspondentes, nem tampouco a comprometer-se economicamente, sem contar com os recursos necessários para cumprir o compromisso. E são precisamente estas disposições ilegais, anti-regulamentares ou sem apoio financeiro, que a Constituição quer que a Controladoria evite ou detenha, mediante a faculdade de examinar, aprovar ou não os orçamentos das Instituições Autônomas." *Ibid.*, p. 20.

a) ESTRUTURA DO ORÇAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS CONTAS

É lógico que as exigências primárias quanto à elaboração do orçamento sejam impostas à contabilidade. O sistema de contas deve proporcionar as informações necessárias para o planejamento de longo alcance e a elaboração do orçamento.

Dispomos, felizmente, de um exemplo excelente para demonstrar a metodologia e utilidade deste critério. Trata-se do relatório publicado pelo Departamento de Assuntos Econômicos das Nações Unidas sob o título **Estrutura do Orçamento e Classificação das Contas do Estado** (69). Este trabalho prova, de maneira convincente, que a classificação das contas pode e deve engrenar-se com o processo do planejamento orçamentário.

Assinala as vantagens dos esclarecimentos e classificações seguintes :

- a) O orçamento deve apresentar um quadro completo do programa governamental e suas relações com a atividade particular, inclusive sua contribuição para o produto nacional e sua influência na distribuição dos recursos (70).
- b) As receitas e despesas de órgãos que não sejam de produção, comércio ou banco, deverão ser incluídas em termos de valores brutos — sem deduzir gastos ou receitas vinculadas — para indicar tanto seu alcance total como seu efeito líquido (71).
- c) Deverão ser eliminadas todas as operações entre as unidades de governo para que não sejam superestimadas as suas receitas e despesas (72).

(69) New York; N. U., Departamento de Assuntos Econômicos.

(70) *Ibid.*, p. 9.

(71) *Ibid.*

(72) *Ibid.*

- d) Nas receitas não serão incluídas as “partidas de compensação”, tais como o produto de negociação de empréstimos e a amortização da dívida pública, nem os lucros derivados da desvalorização da moeda ou as perdas resultantes de sua revalorização, tampouco os subsídios provenientes do estrangeiro. Estas operações deverão aparecer em algum resumo de contas que revele, depois do saldo consolidado em dinheiro, a forma em que se financiou a diferença entre as receitas e despesas totais (73).
- e) As entidades autônomas de produção, comércio ou financiamento deverão incluir-se em valores líquidos, expressando os *deficits* e *superavits*, assim como as operações de capital (74).
- f) As receitas e despesas referentes ao seguro social podem ser consignadas numa demonstração de contas separada ou ainda dentro do orçamento geral. Se existe um sistema atuarial independente, com receitas especialmente destinadas a esse propósito, é mais conveniente a separação da conta. Se o seguro social é financiado principalmente com receitas gerais, a outra alternativa seria aceitável. De qualquer modo, requer-se clareza na expressão das operações, para que se possa apreciar seu efeito nas finanças governamentais e na economia nacional (75).
- g) A distinção entre as operações de capital e as correntes é sumamente útil para o planejamento do orçamento, porque facilita a apreciação das projeções a longo prazo e dos efeitos das atividades governamentais sobre as particulares. Cumpre sa-

(73) *Ibid.*

(74) *Ibid.*, pp. 11-13.

(75) *Ibid.*, pp. 14-27.

ber-se como o governo contribui para a formação do capital: o ritmo, a relação com os investimentos privados, as consequências inflacionárias ou deflacionárias, a proporção dos investimentos com referência aos pagamentos correntes, e outras considerações. Recomenda-se a subdivisão das operações de investimento efetivo de capital, com a criação de novo ativo (tais como a edificação, a abertura de novas rodovias, ferrovias etc.) e operações financeiras, como a aquisição de ativo já criado (tais como as compras de edifícios, ferrovias particulares em funcionamento etc.); e em diretas (dentro do próprio setor público) e indiretas (no setor privado); distinguindo-se entre os investimentos reais líquidos e os brutos, e consignando-se a depreciação (76).

h) As operações correntes deverão classificar-se segundo seu caráter econômico, esclarecendo-se quais são os pagamentos de transferência — que carecem de compensação direta em bens e serviços, tais como os subsídios aos ex-combatentes ou aos trabalhadores sem emprego; quais são os pagamentos de vencimentos e salários e quais os de bens e serviços adquiridos de empresas privadas (77).

i) Na parte relativa às receitas, devem ser distinguidas as tributárias das não tributárias, como os lucros de empresas públicas; as diferentes espécies de impostos, inclusive se são diretos ou indiretos; e outras subdivisões (78).

j) Em geral, todas as operações devem ser classificadas em nacionais e internacionais (79).

(76) *Ibid.*, pp. 27-30.

(77) *Ibid.*, pp. 31-34.

(78) *Ibid.*, pp. 31-34.

(79) *Ibid.*, pp. 35-37.

Reproduzimos, no Apêndice II, o esquema recomendado pelo relatório das Nações Unidas. Não podemos entrar nas inumeráveis questões de economia e contabilidade apresentadas por êsse modelo. Estão fora de nosso âmbito, por constituírem assuntos muito complexos de disciplinas especializadas e dependerem das circunstâncias reais e das exigências programáticas de cada situação particular. Diga-se, entretanto, que êsse padrão é o produto de uma análise rigorosa da experiência de vários países com sistemas eficientes de planejamento orçamentário. Apontamo-lo aqui como exemplo das potencialidades jacentes na norma de orientar a contabilidade para os propósitos da elaboração e execução dos programas substantivos.

A classificação das contas pelo objeto de cada verba — serviços pessoais, materiais, investimentos, juros, construções, transportes, etc. — facilita a fiscalização por ser minuciosa

e específica relativamente à aplicação dos critérios de legalidade. As classificações variam segundo as condições de cada país. É o sistema mais generalizado. Não se presta à elaboração de orçamentos como planos coerentes e claros, em que as operações financeiras se expressam em termos de seus propósitos substantivos. Tampouco permite suficiente arbítrio aos administradores. É preferível concentrar seu uso na fiscalização, deixando, sempre que possível, a elaboração e execução orçamentária para outros sistemas de classificação (80).

A ordenação das contas por unidades de governo é útil tanto para a fiscalização quanto para os demais aspectos da administração orçamentária. Permite a fixação de responsabilidades segundo as hierarquias e linhas de autoridade. Para fins de planejamento e administração orçamentária necessita do complemento de outras classificações, baseadas nas con-

(80) Nações Unidas, Administração de Assistência Técnica, Divisão Fiscal do Departamento de Assuntos Econômicos e Comissão Econômica para a América Latina, *Manual de Clasificación de las Cuentas del Estado* (México, D.F.: Reunión Técnica sobre Administración Orçamentária, 1953), pp. 22-24 (mimeografado).

seqüências econômico-sociais e nas atividades e funções do governo (81).

A classificação "funcional" pretende resumir as contas mais minuciosas em termos das funções principais que o governo exerce: defesa, educação, saúde, transporte, agricultura, comércio etc. Se bem que útil para esclarecer as linhas fundamentais dos programas, é insuficiente para as demais finalidades mencionadas (82).

As contas podem ser organizadas por atividades, de modo que se conheça o custo das diversas operações — construção de um edifício, preparação de um relatório, cuidados a certo número de pacientes, ensino a um grupo de alunos, segundo o caso. Essa classificação das despesas pode conjugar-se com a classificação por unidades administrativas, mas é incompatível com o sistema de classificação

por objetos, pois o que lhe interessa é o custo total de uma operação, incluindo pessoal, material, gastos de viagem e todos os demais itens. Juntamente com as classificações por seqüências econômico-sociais e por funções, é a base do planejamento e administração orçamentárias (83).

Cabe assinalar que, no maior grau possível, as contas devem estar entrosadas ao planejamento a longo prazo, segundo os princípios expostos no Caderno n.º 33 desta série (84).

Ainda que os sistemas de contabilidade tenham que se adaptar às formas de organização político-administrativa, aos programas e às demais circunstâncias de cada país, deverão sempre ordenar-se de acordo com os princípios fundamentais de planejamento e orçamento, para o fim de cumprir as finalidades substantivas do governo.

(81) *Ibid.*, pp. 19-22.

(82) *Ibid.*, pp. 24-26.

(83) *Ibid.*, pp. 27-36.

(84) V. o caderno n.º 33 desta série, intitulado *Planejamento*.

APÊNDICE I

PARTE DO ORÇAMENTO DE PÔRTO RICO RELATIVA A ADMINISTRAÇÃO DO FOMENTO ECONÔMICO

ADMINISTRAÇÃO DO FOMENTO ECONÔMICO — RESUMO INFORMATIVO (1)

Exposição Geral

A Administração do Fomento Econômico, criada pelo Plano de Reorganização n.º 10 de 1950, é a repartição incumbida de incentivar o estabelecimento em Pôrto Rico de novas empresas industriais que lhe multipliquem as oportunidades de emprêgo e a produção, coisas necessárias a seu progresso econômico.

Cumpre-lhe, assim, promover a industrialização, realizar estudos econômicos e estatísticos, incentivar o turismo e a pesquisa industrial.

Compete-lhe, ainda, a administração e desenvolvimento de cer-

tos aspectos do transporte aéreo, marítimo e terrestre, tais como portos, estações terminais, e aeroportos.

Funções Principais

1. Fomentar o estabelecimento e melhorar o funcionamento de empresas industriais em Pôrto Rico.
2. Realizar estudos sobre a economia portorriquenha no que interesse a problemas de industrialização, para determinar as possibilidades de novas indústrias; sobre os resultados

(1) Orçamento-Modelo do Estado Livre Associado de Pôrto Rico para o Ano Financeiro de 1954-55 (San Juan, Pôrto Rico : Gabinete do Governador, Secretaria do Orçamento, 1954), pp. 148-161.

econômicos do programa de fomento industrial; e sobre questões de transportes.

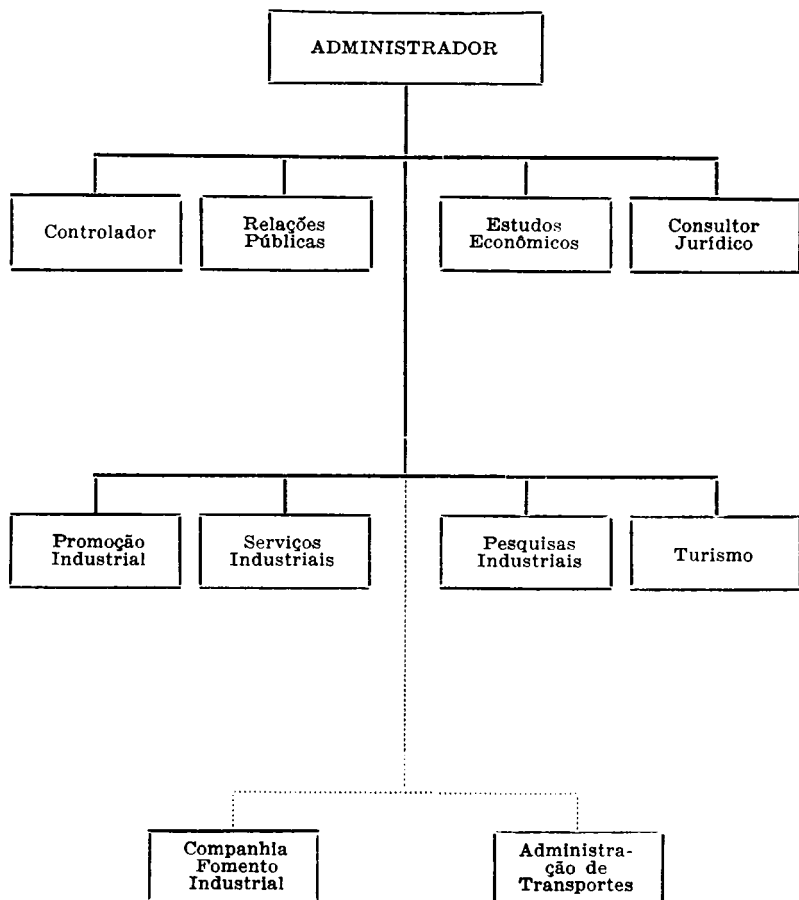
3. Prestar serviços de natureza vária às indústrias que se estabelecem na Ilha, a saber: ajudar no recrutamento e treinamento de pessoal técnico e de supervisão; auxiliar na obtenção de serviços públicos (água, luz, telefones, etc.); e fazer estudos da organização e dos métodos usados nas fábricas, com o fim de aumentar a produção.
4. Estudar os recursos naturais do país e suas possibilidades econômicas; divulgar os estudos que realize, para conhecimento dos interessados nas vantagens da exploração desses recursos.
5. Incentivar o turismo, pela difusão de material informativo sobre o país, regulamentação e inspeção do funcionamento de locais de jogo autorizados, e desenvolvimento de novas facilidades hoteleiras ou para diversão lícita.

6. Regulamentar o funcionamento de portos, estações terminais e aeroportos; e supervisionar as atividades aeronáuticas. (V. pp. 91-92.)

A Administração do Fomento Econômico continuará, durante o ano fiscal de 1955, suas atividades de promoção industrial no mesmo ritmo acelerado que lhe permitiu a dotação suplementar aprovada no decorrer da última sessão extraordinária da Assembléia Legislativa. Para isso, recomenda-se um orçamento total com o acréscimo de US\$ 181.352 sobre o vigente. Propõe-se um aumento de US\$ 382.249 no Orçamento Funcional, uma redução de US\$ 201.797 nas Dotações Especiais do Fundo Geral, e um aumento de US\$ 900 nos Fundos Especiais. A redução nas Dotações Especiais do Fundo Geral compreende US\$ 150.000, transferidos à Administração, pela Resolução Conjunta n.º 8 da 2.ª Sessão Extraordinária da 2.ª Assembléia Legislativa para acelerar e intensificar o programa de promoção industrial; e US\$ 41.797, destinados pela Lei n.º 69, de 1953, a atender a revisão do Plano de Remuneração — quantias essas incorpo-

GRAFICO DA ORGANIZAÇÃO

Segundo o orçamento recomendado para 1954-55



DADOS SIGNIFICATIVOS SOBRE O VOLUME DE TRABALHO

DESCRIÇÃO	1952-53	1953-54	1954-55
Oportunidades de emprego (criadas e em fase de criação)	9.000	10.000	16.500
Número de empregos efetivamente criados	5.400	8.500	12.000
Número de fábricas (estabelecidas e em fase de estudos)	101	110	175
Número de fábricas estabelecidas	81	110	150
Casos industriais examinados pelos Escritórios de Promoção Industrial	607	700	1.050
Despesas de visitantes em Porto Rico (milhões de dólares)	US\$ 21	US\$ 25	US\$ 29
Inversões feitas pela Companhia de Fomento Industrial, através da urbanização de terrenos, construção de edifícios industriais, compra de equipamento e empréstimos a empresas industriais ou turísticas — Total investido até a data (milhões de dólares) US\$	US\$ 37	US\$ 51	US\$ 65

radas ao Orçamento Funcional; e mais US\$ 25.000, para despesas com um estudo da produtividade operária, não recomendadas para 1954-55. Recomenda-se, por outro lado, uma dotação especial de US\$ 15.000 para uma feira agro-industrial.

O Orçamento Funcional apresenta um acréscimo de US\$ 382.249. Desta soma, US\$ 150.000 correspondem à dotação suplementar, acima mencionada, destinada à ampliação e intensificação das atividades de promoção industrial; e US\$ 41.797 destinam-se à revisão de vencimentos, incorporados, em 1954-55, à verba "Dotação, Vencimentos de Empregados Regulares". Os US\$ 168.310 restantes serão usados para cobrir aumentos de vencimentos decorrentes de promoções horizon-

tais, durante 1954-55, dos empregados dos escritórios locais (US\$ 8.030); incrementar o programa de treinamento de técnicos e supervisores (US\$ 50.000); atender aos aumentos provenientes da revisão, em estudos, nos vencimentos dos cargos dos escritórios continentais (US\$ 10.000); aumentar os serviços de publicidade prestados pela firma Hamilton Wright (US\$ 10.000); atender aos gastos de remuneração de 14 novos cargos (US\$ 60.280); custear serviços profissionais e consultivos sobre problemas econômicos especiais (US\$ 13.000); e para cobrir ajustes decorrentes de reduções e aumentos em diferentes verbas orçamentárias, inclusive novas dotações e custo de cargos criados no presente ano fiscal. (V. abaixo).

ORÇAMENTO COMBINADO PARA DESPESAS DE FUNCIONAMENTO

DESCRIÇÃO	1952-53	1953-54	1954-55
<i>Orçamento Funcional</i>	US\$1.944.963	US\$2.097.500	US\$2.479.749
Serviços Pessoais	1.060.302	1.120.598	1.357.665
Despesas Gerais	567.556	590.515	678.284
Verbas em ser	317.105	386.387	443.800
Dotações Especiais do Fundo Geral	1.213.201	1.216.797	1.015.000
Fundos Especiais	59.148	16.900	17.800
TOTAL GERAL	US\$3.217.312	US\$3.331.197	US\$3.512.549

A. ORÇAMENTO FUNCIONAL

Gabinete do Administrador

Neste órgão radicam-se as funções de supervisão, direção e formulação da política geral, desenvolvimento de estudos econômicos e estatísticos, assessoramento econômico, serviços jurídicos, relações públicas e serviços administrativos para toda a Administração. Competem-lhe, ainda, funções de coordenação entre a Administração e os órgãos responsáveis pela promoção, avaliação, abastecimento de matérias-primas e ajuda de indústrias agrícolas.

O orçamento aconselhado para essas atividades é US\$ 69.428 mais alto que o vigente. Nêles são recomendados aumentos de US\$ 112.905 e de US\$ 9.910 para os serviços pessoais e as despesas gerais, respectivamente, e reduções de US\$ 53.387 nas verbas em ser. Aconselha-se o aumento de US\$ 112.905 para os serviços pessoais porque se prevê que as economias na execução do próximo orçamento serão de US\$ 23.340 menores que as antecipadas na execução do vigente; e porque haverá que destinar US\$ 22.382 para cobrir o ônus decorrente da revisão do plano

de remuneração; US\$ 3.800, para aumentos salariais por promoções horizontais a componentes do pessoal do órgão que trabalham em Pôrto Rico; US\$ 10.000, para aumentos do pessoal de toda a Administração que trabalha no Continente; US\$ 11.860, para remunerar 4 novos cargos e mais 2 transferidos da dotação especial de US\$ 150.000; US\$ 10.140, para a remuneração de 3 cargos transferidos a esta repartição pela liberação de US\$ 30.000 para pesquisas de mercado durante o presente exercício e 1 cargo transferido do Departamento de Promoção Industrial; e US\$ 3.893, para custear cargos e novas dotações necessárias, no decurso do presente ano fiscal. Por outro lado, recomendam-se cortes no total de US\$ 6.790, correspondentes a cargos eliminados por solicitação do órgão e a reduções na remuneração de cargos preenchidos por novo pessoal. Para serviços profissionais e consultivos, recomenda-se um aumento US\$ 34.280. Este aumento inclui o pagamento dos honorários do Superinten-

dente da Administração, no valor de US\$ 11.280, que no orçamento vigente se acham consignados na verba em ser "Para executar recomendações do Serviço de Administração Pública de Chicago"; US\$ 10.000, para intensificar os serviços de publicidade em proporção ao aumento esperado nas atividades de promoção; e US\$ 13.000, para serviços consultivos sobre problemas econômicos especiais.

O refôrço de US\$ 9.910 recomendado para as dotações das despesas gerais destina-se ao incremento no Continente das atividades do órgão na mesma proporção em que se aumentará a promoção industrial.

A redução US\$ 53.307 na "Verba em ser" deve-se, prin-

cipalmente, à transferência de duas dotações, num total de US\$ 41.280, que no corrente ano ali figuram. Procedeu-se da forma seguinte: o destinado a atender às modificações administrativas recomendadas pelo Serviço de Administração Pública de Chicago, US\$ 41.280, alinha-se na verba "Serviços Profissionais e Consultivos", e a parcela para pesquisas de mercado, US\$ 30.000, aparece nas do Departamento de Promoção Industrial. Os US\$ 12.107 restantes correspondem a uma redução de US\$ 3.200 na verba "Inauguração de Novas Indústrias" feitas a pedido da repartição, e a uma reserva de US\$ 8.907, cuja suspensão se recomenda. (V. p. 96.)

Departamento de Pesquisas Industriais

O Departamento de Pesquisas Industriais cumpre um programa de pesquisas químicas que visa a determinar a utilidade econômica das matérias primas do país e a criar novos usos para os subprodutos das indústrias estabelecidas, estando as investigações atuais dedicando

especial atenção à busca de novas aplicações para os resíduos da indústria açucareira. Essas pesquisas tiveram como resultado o estabelecimento de uma usina experimental para a produção de levedura, partindo-se do melado de cana de açúcar.

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL Desenvolvimento Industrial	1952-53		1953-54	1954-55
	Orçamento	Despesas e Obrigações	Orçamen- to Vigente	Orçamen- to Reco- mendado
Serviços Pessoais				
Total Bruto, Vencimentos de Empregados Regulares ..	US\$ —a	US\$ —a	US\$ 406.156	US\$ 439.059
Menos :				
Dotação especial, remuneração adicional	—a	—a	—22.382	0
Economias antecipadas	—a	—a	—40.789	—17.440
Dotação, Vencimentos de Empregados Regulares	—a	—a	342.994	421.619
Vencimentos, empregados de emergência	—a	—a	2.000	2.000
Diárias	—a	—a	1.000	1.000
Serviços profissionais e consultivos	—a	—a	213.000	247.280
Total, Serviços Pessoais ..	—a	—a	558.994	671.599
Despesas Gerais				
Despesas de viagem	—a	—a	9.750	8.525
Materiais, fornecimentos e peças	—a	—a	26.700	27.805
Compra de equipamento	—a	—a	11.200	7.025
Despesas de representação	—a	—a	5.500	5.250
Outras despesas gerais	—a	—a	178.815	193.270
Total, Despesas Gerais ...	—a	—a	231.965	241.875
Em ser				
Inauguração de indústrias novas	0	0	15.000	11.800
Execução de recomendações da P.A.S.	0	0	11.280	0
Pesquisas de mercado	0	0	30.000	0
Despesas adicionais de funcionamento	153	0	0	0
Atividades de relações públicas ..	45.800	45.092	0	0
Reserva	0	0	8.907	0
Total, Em ser	45.953	45.092	65.187	11.800
Total, Gabinete do Administrador	45.953*	45.092*	856.146	925.574

a) Para os anos 1953-54 e 1954-55, apresentam-se separadamente as verbas de Serviços Pessoais e Despesas Gerais para as unidades orçamentárias : "Gabinete do Administrador", "Departamento de Pesquisas Industriais",

Compete, ainda, ao Departamento, os estudos e a exploração econômica dos recursos minerais do país, conforme se constata pelas dotações recomendadas.

O orçamento proposto é US\$ 12.915 menor que o vigente. Na verba "Dotação, Vencimentos de Empregados Regulares", propõe-se uma redução no valor de US\$ 3.085, resultante da eliminação, a pedido do órgão, de dois cargos, com remuneração total de US\$ 9.000, e a um aumento de US\$ 5.915, proveniente da soma de US\$ 5.042 destinados à revisão do Plano de Remuneração, mais US\$ 873 para promoções horizontais a serem concedidos durante o próximo ano fiscal.

Alterações feitas nos vários itens componentes da verba "Despesas Gerais" trouxeram-lhe uma redução de US\$ 9.830 : diminuiu-se de US\$ 7.460 o montante para equipamento, US\$ 2.460 dos quais foram cortados por solicitação do órgão, e foi possível recomendar outras reduções em virtude de o Departamento haver sido suprido adequadamente de equipamento com as dotações de anos anteriores. Recomenda-se, outrossim, uma diminuição de US\$ 2.430 em outras despesas gerais e de US\$ 200 na dotação para despesas de viagem. Propõe-se, por outro lado, um aumento de US\$ 260 para materiais. (V. p. 98.)

"Departamento de Promoção Industrial" e "Departamento de Serviços Industriais". O orçamento e as despesas correspondentes ao ano 1952-53 apresentam-se englobados numa unidade intitulada "Outras Despesas de Funcionamento para 1952-53 do Gabinete do Administrador, Departamento de Pesquisas Industriais, Departamento de Promoção Industrial e Departamento de Serviços Industriais", pois a forma em que foram contabilizados impossibilita apresentá-los separadamente. Para facilitar a comparação destes dados, apresenta-se em quadro à parte, e imediatamente depois desta última unidade orçamentária, um total para os exercícios 1952-53, 1953-54 e 1954-55 de todas as unidades afetadas.

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL Desenvolvimento Industrial	1952-53		1953-54	1954-55
	Orçamento	Despesas e Obrigações	Orçamento Vigente	Orçamento Recomendado
Serviços Pessoais				
Total Bruto, Vencimentos de Empregados Regulares	US\$ —a	US\$ —a	US\$ 96.312	US\$ 88.185
Menos :				
Dotação especial, remuneração adicional	—a	—a	—5.042	0
Economias antecipadas	—a	—a	0	0
Dotação, Vencimentos de Empregados Regulares	—a	—a	91.270	88.185
Diárias	—a	—a	19.000	19.000
Total, Serviços Pessoais ..	—a	—a	110.270	107.185
Despesas Gerais				
Despesas de viagem	—a	—a	1.250	1.050
Materiais, fornecimentos e peças	—a	—a	40.600	40.860
Compra de equipamento	—a	—a	17.460	10.000
Outras despesas gerais	—a	—a	14.900	12.470
Total, Despesas Gerais ...	—a	—a	74.210	64.380
Em ser				
Despesas de funcionamento da Divisão de Geologia e Mineralogia	32.000	31.455	30.000	30.000
Total, Em ser	32.000	31.455	30.000	30.000
Total, Departamento de Pesquisas Industriais	32.000*	31.455*	214.480	201.565

- a) Para os anos 1953-54 e 1954-55, apresentam-se separadamente as verbas de Serviços Pessoais e Despesas Gerais para as unidades orçamentárias: "Gabinete do Administrador", "Departamento de Pesquisas Industriais", "Departamento de Promoção Industrial" e "Departamento de Serviços Industriais". O orçamento e as despesas correspondentes ao ano 1952-53 apresentam-se englobados numa unidade intitulada "Outras Despesas de Funcionamento para 1952-53 do Gabinete do Administrador, Departamento de Pesquisas Industriais, Departamento de Promoção Industrial e Departamento de Serviços Industriais", pois a forma em que foram contabilizados

Departamento de Promoção Industrial

Este Departamento promove diretamente o estabelecimento de novas indústrias e o desenvolvimento de indústrias já estabelecidas, dando a conhecer os incentivos que oferece o Estado Livre Associado aos que instalam novas empresas em Pôrto Rico e as vantagens econômicas que podem ser obtidas em atividades industriais no país, por sua localização geográfica, seu clima econômico favorável, e outros fatores. Com êsses propósitos, estimula o investimento de capital nativo na construção de edifícios para indústrias e no lançamento de novas operações industriais. Ademais, administra a campanha publicitária do rum pôrto-riquenho, com o objetivo de promover a sua venda nos Estados Unidos.

Recomenda-se para as atividades do Departamento um orçamento que supera o atual por US\$ 247.687. Do aumento, US\$ 94.387 correspondem aos Servi-

ços Pessoais; US\$ 93.300, a Despesas Gerais; e US\$ 60.000, às verbas em ser.

Do acréscimo de US\$ 94.387 proposto para os Serviços Pessoais, US\$ 5.122 atenderão às obrigações decorrentes da revisão do plano de remuneração dos empregados dos escritórios locais; US\$ 6.954 destinam-se a vencimentos de cargos criados durante o presente ano; US\$ 56.180 custearão 10 cargos, pagos no corrente ano por conta da dotação de US\$ 150.000, transferida (Resolução Conjunta n.º 8, de 8 de novembro de 1953) para acelerar a promoção industrial. Atender-se-á, também, à remuneração de 6 novos cargos para os escritórios locais, num total de US\$ 25.200 e mais os aumentos de vencimentos por promoção horizontal concedidos a empregados dos escritórios locais, no montante de US\$ 1.127.

Do aumento de US\$ 93.000 recomendado para as despesas ge-

impossibilita apresentá-los separadamente. Para facilitar a comparação destes dados, apresenta-se em quadro à parte, e imediatamente depois desta última unidade orçamentária, um total para os exercícios 1952-53, 1953-54 e 1954-55 de todas as unidades afetadas.

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL Desenvolvimento Industrial	1952-53		1953-54	1954-55
	Orçamento	Despesas e Obrigações	Orçamen- to Vigente	Orçamen- to Reco- mendado
Serviços Pessoais	US\$	US\$	US\$	US\$
Total Bruto, Vencimentos de Empregados Regulares	—a	—a	234.271	322.652
Menos :				
Dotação especial, remuneração adicional	—a	—a	—5.122	0
Economias antecipadas	—a	—a	—4.821	—4.821
Dotação, Vencimentos de Empregados Regulares	—a	—a	224.328	317.831
Vencimentos, empregados de emergência	—a	—a	0	2.250
Diárias	—a	—a	3.800	3.500
Serviços profissionais e consultivos	—a	—a	1.066	0
Total, Serviços Pessoais ..	—a	—a	229.194	323.581
Despesas Gerais				
Despesas de viagem	—a	—a	36.000	55.300
Materiais, fornecimentos e peças	—a	—a	3.726	4.700
Compra de equipamento	—a	—a	5.250	6.500
Despesas de representação	—a	—a	19.500	24.500
Outras despesas gerais	—a	—a	50.024	116.800
Total, Despesas Gerais ...	—a	—a	114.500	207.800
Para intensificar promoção local	0	0	0	60.000
Total, Em ser	0	0	0	60.000
Total, Departamento de Promoção Industrial ..	—a	—a	343.694	591.381

- a) Para os anos 1953-54 e 1954-55, apresentam-se separadamente as verbas de Serviços Pessoais e Despesas Gerais para as unidades orçamentárias : "Gabinete do Administrador", "Departamento de Pesquisas Industriais", "Departamento de Promoção Industrial" e "Departamento de Serviços Industriais". O orçamento e as despesas correspondentes ao ano 1952-53 apresentam-se englobados numa unidade intitulada "Outras Despesas de Fun-

rais, US\$ 74.000 correspondem a despesas que no decurso do ano corrente são pagas com a dotação de US\$ 150.000 (Resolução Conjunta n.º 8, de 8 de novembro de 1953) e US\$ 19.200 adicionais recomendados ante a ampliação do Programa de Promoção Industrial, ampliação oportuna, porque deve ocorrer enquanto as condições econômi-

cas são favoráveis nos Estados Unidos.

Recomenda-se, como verba em ser, US\$ 60.000 para a intensificação da promoção industrial em Pôrto Rico, incluindo-se, na quantia, os US\$ 30.000 que aparecem no atual orçamento da Divisão de Estudos Econômicos para pesquisas sobre o mercado de produtos elaborados no país. (V. p. 100.)

Departamento de Serviços Industriais

Este Departamento ajuda os industriais na organização de suas empresas, orientando-os quanto a normas de trabalho em Pôrto Rico, organização de pessoal e técnicas para melhorar seus métodos, tudo com o fim de levá-los a uma produção mais econômica. O Departamento de Serviços Industriais executa, também, em coordenação com o Departamento de Instrução, um programa de treina-

mento para técnicos e supervisores para as novas fábricas.

Recomenda-se, para suas atividades, um orçamento US\$ 70.572 maior que o vigente, porque lhe é necessário ampliar os serviços, em vista do aumento no número de fábricas estabelecidas e do projetado aceleração da promoção. Ao Programa de Treinamento para Técnicos e Supervisores concede-se a maior parte do aumento, su-

cionamento para 1952-53 do Gabinete do Administrador, Departamento de Pesquisas Industriais, Departamento de Promoção Industrial e Departamento de Serviços Industriais", pois a forma em que foram contabilizados impossibilita apresentá-los separadamente. Para facilitar a comparação destes dados, apresenta-se em quadro à parte, e imediatamente depois desta última unidade orçamentária, um total para os exercícios 1952-53, 1953-54 e 1954-55 de todas as unidades afetadas.

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

	1952-53		1953-54	1954-55
	<i>Orçamento</i>	<i>Despesas e Obrigações</i>	<i>Orçamento Vigente</i>	<i>Orçamento Recomendado</i>
	US\$	US\$	US\$	US\$
Serviços Pessoais				
Total Bruto, Vencimentos de Empregados Regulares ..	—a	—a	89.201	105.702
Menos :				
Dotação especial, remuneração adicional		—a	—4.411	0
Economias antecipadas		—a	—550	—3.070
Dotação, Vencimentos de Empregados Regulares	—a	—a	84.240	102.632
Total, Serviços Pessoais	—a	—a	84.240	102.632
Despesas Gerais				
Despesas de viagem	—a	—a	4.000	6.000
Materiais, fornecimentos e peças	—a	—a	0	600
Compra de equipamento	—a	—a	1.340	1.000
Despesas de representação	—a	—a	500	400
Outras despesas gerais	—a	—a	2.600	2.800
Total, Despesas Gerais	—a	—a	8.440	10.800
Em ser				
Despesas de funcionamento para um programa de treinamento de técnicos e supervisores em Porto Rico e nos Estados Unidos, inclusive a contratação de técnicos para dirigir o treinamento em Porto Rico, compra de equipamento e materiais necessários	150.000	150.000	250.000	300.000
Total Em ser	150.000	150.000	250.000	300.000
Total, Departamento de Serviços Industriais	150.000 a b	150.000 a b	342.680 b	413.432 b

- a) Para os anos 1953-54 e 1954-55, apresentam-se separadamente as verbas de Serviços Pessoais e Despesas Gerais para as unidades orçamentárias: "Gabinete do Administrador", "Departamento de Pesquisas Industriais", "Departamento de Promoção Industrial" e "Departamento de Serviços Industriais". O orçamento e as despesas correspondentes ao ano 1952-53 apresentam-se englobados numa unidade intitulada "Outras Despesas de Funcionamento para 1952-53 do Gabinete do Administrador, Departamento de Pesquisas Industriais, Departamento de Promoção Industrial e Departamento de Serviços Industriais", pois a forma em que foram contabilizados impossibilita apresentá-los separadamente. Para facilitar a comparabilidade destes dados, apresenta-se em quadro à parte, e imediatamente depois desta última unidade orçamentária, um total para os exercícios 1952-53, 1953-54 e 1954-55 de todas as unidades afetadas.
- b) Estas cifras incluem as seguintes somas para a classificação funcional "Instrução-Serviço de Treinamento de Operários": ano 1952-53, Orçamento, US\$ 150.000, e, Despesas, US\$ 150.000; ano 1953-54, Orçamento, US\$ 250.000; e ano 1954-55, Orçamento, US\$ 300.000.

gerindo-se a quantia de US\$ 50.000, pois haverá necessidade de treinar maior número de técnicos e supervisores, dado o aceleramento e intensificação das atividades de promoção. Para as demais atividades, recomenda-se um aumento de US\$ 20.752, que incluem US\$ 18.392 para os serviços pessoais, assim discriminados: US\$ 4.411 para atender à revisão do plano de remuneração; US\$ 2.587 para vencimentos de cargos existentes e novas dotações concedidas no curso do presente ano fiscal;

US\$ 13.200 para a remuneração de 4 novos cargos; US\$ 930 para aumentos de vencimentos por promoção horizontal. Incluem-se, ainda, deduções para o ajustamento de montantes no valor de US\$ 126, prevendo-se economias em vencimentos de US\$ 2.520 no estimado no orçamento vigente. Além disso, recomenda-se um aumento de US\$ 2.360 para despesas gerais, aumento conseqüente, na maior parte, a ajustes feitos nas diversas verbas, tendo em vista os quatro novos cargos mencionados. (V. p. 102.)

Outras Despesas de Funcionamento em 1952-53 do Gabinete do Administrador; Departamento de Pesquisas Industriais, Departamento de Promoção Industrial, Departamento de Serviços Industriais

Razões de caráter técnico, explicadas na nota "a", ao pé da página anterior, impuseram a apresentação em forma englobada, sob esta unidade do orçamento, dos dados sobre serviços pessoais e despesas gerais

para 1952-53 correspondentes ao Gabinete do Administrador, ao Departamento de Pesquisas Industriais, ao Departamento de Promoção Industrial e ao Departamento de Serviços Industriais. (V. p. 104.)

Departamento de Turismo

Este Departamento incentiva o desenvolvimento do turismo no Estado Livre Associado, divulgando as facilidades turísticas de Porto Rico, com o fim

de atrair-lhe visitantes; presta serviços informativos aos turistas que visitam a Ilha; mantém, em cooperação com o Departamento de Instrução, uma escola

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL	1952-53		1953-54	1954-55
	Orçamento	Despesas e Obrigações	Orçamento Vigente	Orçamento Recomendado
	US\$	US\$	US\$	US\$
<i>Serviços Pessoais</i>				
Total Bruto, Vencimentos de Empregados Regulares	683.497	—	— a	— a
Menos :				
Dotação especial, remuneração adicional	— 28.201	—	— a	— a
Economias antecipadas	0	0	— a	— a
Dotação, Vencimentos de Empregados Regulares	655.296 b	651.480	— a	— a
Vencimentos, empregados de emergência	4.054	3.667	— a	— a
Diárias	22.921	22.921	— a	— a
Serviços profissionais e consultivos	264.936	261.597	— a	— a
Honorários a jurados, testemunhas e outros	1.500	1.500	— a	— a
Total, Serviços Pessoais	948.707	941.165	— a	— a
<i>Despesas Gerais</i>				
Despesas de viagem	49.448	49.016	— a	— a
Compra de equipamento	47.650	43.998	— a	— a
Despesas de representação	18.105	18.065	— a	— a
Outras despesas gerais	343.233	333.473	— a	— a
Total, Despesas Gerais	458.436	444.542	— a	— a
Total, Outras Despesas de Funcionamento para 1952-53 do Gabinete do Administrador, Departamento de Pesquisas Industriais, Departamento de Promoção Industrial, Departamento de Serviços Industriais ..	1.407.143 a	1.385.707 a	— a	— a
(Total, Despesas de Funcionamento do Gabinete do Administrador, Departamento de Pesquisas Industriais, Departamento de Promoção Industrial, Departamento de Serviços Industriais)	(1.635.096)a	(1.612.254)a	(1.757.000)a	(2.131.952)a

- a) Para os anos 1953-54 e 1954-55, apresentam-se separadamente as verbas de Serviços Pessoais e Despesas Gerais para as unidades orçamentárias : "Gabinete do Administrador", "Departamento de Pesquisas Industriais", "Departamento de Promoção Industrial" e "Departamento de Serviços Industriais". O orçamento e as despesas correspondentes ao ano 1952-53 apresentam-se englobados numa unidade intitulada "Outras Despesas de Funcionamento para 1952-53 do Gabinete do Administrador, Departamento de Pesquisas Industriais, Departamento de Promoção Industrial e Departamento de Serviços Industriais", pois a forma em que foram contabilizados impossibilita apresentá-los separadamente. Para facilitar a comparação destes dados, apresenta-se em quadro à parte, e imediatamente depois desta última unidade orçamentária, um total para os exercícios 1952-53, 1953-54 e 1954-55 de todas as unidades afetadas.
- b) Inclui a soma de US\$ 350, referente a nova dotação de classe transferida da dotação de US\$ 236,960 para "Aumento de Vencimentos", que aparece sob Dotações Mistas na Lei de Orçamento Funcional.

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL	1952-53		1953-54	1954-55
	Orçamento	Despesas e Obrigações	Orçamento Vigente	Orçamento Recomendado
	US\$	US\$	US\$	US\$
<i>Serviços Pessoais</i>				
Total Bruto, Vencimentos de Empregados Regulares	106.787	—	140.194	143.037
Menos :				
Dotação especial, remuneração adicional	0	—	— 4.840	0
Economias antecipadas	0	0	— 11.764	— 4.669
Dotação, Vencimentos de Empregados Regulares	106.787	96.826	123.590	138.368
Vencimentos, empregados de emergência	1.700	1.340	710	0
Diárias	0	0	1.000	2.000
Serviços profissionais e consultivos	3.108	2.608	12.600	12.000
Total, Serviços Pessoais	111.595	100.774	137.900	152.368
<i>Despesas Gerais</i>				
Anúncios, impressos e encadernação	69.278	69.278	110.000	110.500
Despesas de viagem	5.000	534	0	10.200
Materiais, fornecimentos e peças	0	0	2.000	2.150
Compra de equipamento	200	198	4.000	2.850
Despesas de representação	7.050	7.050	7.500	8.500
Outras despesas gerais	27.592	27.344	37.900	19.229
Total, Despesas Gerais	109.120	104.404	161.400	153.429
<i>Em ser</i>				
Reserva	152	0	0	0
Atividades de turismo	40.000	37.223	1.200	0
Para estudos sobre pesca	19.000	19.000	19.000	19.000
Para despesas com a publicação <i>Que se Passa em P.R.</i>	16.000	2.758	7.000	4.000
Para recepção a visitantes	5.000	5.000	5.000	5.000
Cota, Comitê de Turismo — Comissão do Caribe	9.000	9.000	9.000	9.000
Para promoção na Venezuela	0	0	0	5.000
Total Em ser	89.152	72.981	41.200	42.000
Total, Departamento de Turismo	309.867	278.159	340.500	347.797
Total, Orçamento Funcional, Administração do Fomento Econômico	1.944.963	1.890.413	2.097.500	2.479.749

para treinar serventes e pessoal para hotéis e restaurantes; e oferece cursos em inglês para choferes que se dedicam a transportar turistas. O orçamento proposto é US\$ 7.297 maior que o vigente, em virtude do acréscimo de US\$ 14.468 para serviços pessoais, uma redução no total de 7.971 para despesas gerais, conforme pedido do órgão, e um aumento de US\$ 800 nas verbas em ser. O crescimento havido na dotação para serviços pessoais, no valor de US\$ 14.468, inclui a soma de US\$ 4.840, destinada à revisão do Plano de Remuneração; US\$ 1.300, para aumentos de vencimentos por promoção horizontal; US\$ 825, que representam a diferença de vencimentos entre dois (2) cargos eliminados a pedido do órgão e dois (2) cuja criação é recomendada; US\$ 2.990, que representam o custo de novas dotações e da criação de cargos no decurso do presente ano fiscal; e US\$ 1.046, que correspondem a outros ajustamentos. Foram previstas economias em vencimentos US\$ 7.095 menores que as estimadas no orçamen-

to em vigência. Aconselha-se um aumento de US\$ 1.000 na verba "Diárias", para o pagamento de salários ao pessoal adicional recrutado para atender e guiar turistas. Recomendam-se, igualmente, reduções de US\$ 600 e US\$ 710, respectivamente, nas verbas destinadas ao pagamento de serviços profissionais e consultivos e vencimentos dos empregados de emergência, pôsto que certas despesas pagas com essas dotações durante o presente ano fiscal não se repetirão no próximo.

O corte de US\$ 7.971 recomendado para despesas gerais é devido, na maior parte, a ajustes feitos nas verbas que integram o item. Nas "Verbas em ser", recomenda-se uma redução de US\$ 3.000 na dotação para a publicação do folheto *O Que se Passa em Pôrto Rico*, porque se estima que US\$ 4.000 e as receitas obtidas através de anúncios pagos serão suficientes para cobrir as despesas de publicação. Recomenda-se, ainda, a quantia de US\$ 5.000 para iniciar atividades de promoção turística na Venezuela. (V. p. 105.)

(NAS PÁGINAS SEGUINTE CONTINUA
A PARTE DO ORÇAMENTO DE PÔRTO RICO
RELATIVA À ADMINISTRAÇÃO ECONÔMICA.)

B) DOTAÇÕES ESPECIAIS DO FUNDO GERAL

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Requerem ação legislativa :

CAMPANHA DE PUBLICIDADE PARA O RUM DE PÔRTO RICO

Desde o ano fiscal 1948-49, a Assembléia destina, todos os anos, mediante leis especiais, recursos do Fundo Geral para a manutenção de uma campanha publicitária destinada a promover a venda de runs pôrto-riquenhos no mercado norte-americano. Esta campanha tem ajudado a aumentar a participação dos runs de Pôrto Rico no mercado continental e, igualmente, as arrecadações do erário provenientes de direitos cobrados sobre o produto. Desde 1949, têm-se feito dotações no valor de US\$ 5.850.000 e os direitos cobrados sobre embarques montam aproximadamente a US\$ 60.500.000. Em anos fiscais recentes, as dotações para o programa atingiram US\$ 1.000.00 anuais. Para o exercício 1954-55 recomenda-se igual quantia, com a qual se espera prosseguir aumentando a participação do rum de Pôrto Rico nas vendas de bebidas nos Estados Unidos.

FEIRA AGRO-INDUSTRIAL

Recomenda-se uma dotação especial de US\$ 15.000 para atender às despesas com uma feira agro-industrial cujo propósito primordial será pôr o público em contato com os produtos industriais manufaturados em Pôrto Rico e com as matérias primas relacionadas com os mesmos, principalmente quando essas forem produtos nativos. A feira

1952-53		1953-54	1954-55
Orçamento	Despesas e Obrigações	Orçamento Vigente	Orçamento Recomendado
US\$ 1.000.000	US\$ 997.782	US\$ 1.000.000	US\$ 1.000.000

0

0

0

15.000

deverá concorrer, ainda, para aumentar a compreensão de todos os fatores econômicos envolvidos na industrialização do Estado Livre Associado de Porto Rico; para demonstrar a habilidade de produzir do operário do País; e estimular a produção e o consumo dos produtos da indústria porto-riquenha, inclusive a agrícola.

Não requerem ação legislativa :

REMUNERAÇÃO ADICIONAL

Para as explicações concernentes ao modo como foram distribuídas, entre as diferentes repartições, as dotações especiais para remuneração adicional, autorizadas pelas Leis 371 de 1952 e 69 de 1953, vejam-se as páginas seguintes à Mensagem do Governador.

ESTUDO DA PRODUTIVIDADE DOS TRABALHADORES PORTO-RIQUENHOS NA INDÚSTRIA

A Resolução Conjunta n.º 4, aprovada em 18 de novembro de 1953, destina mediante dotação especial (extrafiscal) do Fundo Geral, US\$ 25.000 à Administração de Fomento Econômico, para que se realize um estudo da produtividade do operário porto-riquenho na indústria; e, neste sentido, autoriza-a a contratar os serviços e facilidades da Universidade de Porto Rico. O propósito do estudo é fornecer ao Comité Consultivo Estatal de Instrução Vocacional elementos que permitam a determinação dos cursos a serem instituídos nas escolas vocacionais públicas para ajudar no desenvolvimento do programa de industrialização.

1952-53		1953-54	1954-55
Orçamento	Despesas e Obrigações	Orçamento Vigente	Orçamento Recomendado
US\$ 28.201	US\$ 28.201	US\$ 41.797	US\$ 0

0

0

25.000

0

INTENSIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES DE PROMOÇÃO INDUSTRIAL

A Resolução Conjunta n.º 8, de 8 de novembro de 1953, transferiu, da soma de US\$ 750.000 (destinada à Companhia do Fomento Industrial mediante a Resolução Conjunta n.º 93, aprovada em 30 de julho de 1953 para atender ao programa de ajudas e incentivos a empresas industriais privadas), à Administração do Fomento Econômico, a quantia de US\$ 150.000 para a intensificação imediata de suas atividades de promoção industrial, aproveitando, assim, as condições atualmente favoráveis nos Estados Unidos. Embora essa transferência seja de caráter extrafiscal, supõe-se que a mesma seja totalmente usada durante o corrente ano.

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

RELAÇÕES OPERARIO-PATRONAIS

DESPESAS DO PROGRAMA DE ENVIO DE OPERARIOS AOS ESTADOS UNIDOS

A Lei n.º 91 de 1952 destinou, do Fundo Geral, a quantia de US\$ 50.000 à Administração de Fomento Econômico, para as despesas de funcionamento durante o exercício de 1952-53 relacionadas com o programa destinado (Lei n.º 148 de 1951) a promover oportunidades

1952 - 53		1953 - 54	1954 - 55
Orçamento	Despesas e Obrigações	Orçamento Vigente	Orçamento Recomendado
US\$ 0	US\$ 0	US\$ 150.000	US\$ 0

50.000

25.499

0

0

de trabalho, dentro e fora do país, para operários pôrto-riquenhos. O programa foi interrompido em janeiro de 1953, transferindo-se para o Fundo Geral os balanços não empenhados das dotações autorizadas em virtude da Resolução Conjunta n.º 82 de 1953. Essas funções são atualmente desempenhadas pelo Departamento do Trabalho de Pôrto Rico, através de seus órgãos locais e continentais.

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

INSTRUÇÃO-SERVIÇO DE TREINAMENTO DE OPERARIOS

CONTINUAR PROGRAMA DE TREINAMENTO DE TÉCNICOS

E SUPERVISORES EM PÔRTO RICO E NOS ESTADOS UNIDOS

A Resolução Conjunta n.º 69, aprovada em 10 de junho de 1953, destinou US\$50.000 do Fundo Geral ao Departamento de Serviço Industriais da Administração do Fomento Econômico, para a continuação, durante o ano fiscal 1952-53, do programa de treinamento de técnicos e supervisores em Pôrto Rico e nos Estados Unidos. Esta dotação suplementar (extrafiscal) justifica-se pelo fato de os fundos autorizados no orçamento funcional não terem sido suficientes para cobrir tôdas as despesas do programa, em virtude do rápido desenvolvimento que se lhe imprimiu.

Orçamento	1952 - 53	1953 - 54	1954 - 55
	Despesas e Obrigações	Orçamento Vigente	Orçamento Recomendado
US\$	US\$	US\$	US\$
50.000	50.000	0	0

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

SERVIÇOS NÃO CLASSIFICADOS

DESPESAS RELACIONADAS COM A PROCLAMAÇÃO E INAUGURAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO LIVRE ASSOCIADO

A Lei n.º 29, de 24 de julho de 1952, autorizou uma dotação especial (extrafiscal) do Fundo Geral no valor de US\$ 85.000, à Administração do Fomento Econômico, para atender às despesas relacionadas com a proclamação e inauguração da Constituição do Estado Livre Associado de Porto Rico.

Total, Dotações Especiais do Fundo Geral.

C) FUNDOS ESPECIAIS

Não requerem ação legislativa :

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

ATIVIDADES DE TURISMO

A Lei n.º 164, de 30 de abril de 1952, autoriza o Departamento de Turismo da Administração do Fomento Econômico a usar em seus

Orçamento	1952 - 53	1953 - 54	1954 - 55
	Despesas e Obrigações	Orçamento Vigente	Orçamento Recomendado
US\$	US\$	US\$	US\$
85.000	84.963	0	0
1.213.201	1.186.445	1.216.797	1.015.000
39.300	39.300	1.900	1.800

programas as receitas provenientes de suas atividades constantes da conta "Atividades de Turismo". Esta conta recebe "Receitas Limitadas", estimadas em US\$ 1.900 durante o corrente ano, provenientes do arrendamento de um cais para pesca e da venda de discos do Festival do Caribe. Para o exercício de 1955, foram estimadas receitas no valor de US\$ 1.800 referentes ao arrendamento do cais de pesca, e previstas despesas no mesmo montante.

REVISTA QUE SE PASSA EM PORTO RICO

A conta "Que se Passa em Pôrto Rico" tem receitas de anúncios publicados na revista de informação geral *Que se Passa em Pôrto Rico*, publicado pelo Departametno de Turismo. De acôrdo com a Lei 164, aprovada em 30 de abril de 1952, estas receitas podem ser usadas em atividades do Departamento de Turismo. Durante o presente ano fiscal, a receita prevista para esta conta está orçada em US\$ 15.000. Para o exercício de 1955, prevê-se uma receita de US\$ 16.000 e despesas no mesmo valor.

Total, Fundos Especiais.

TOTAL GERAL.

1952 - 53		1953 - 54	1954 - 55
Orçamento	Despesas e Obrigações	Orçamento Vigente	Orçamento Recomendado
US\$	US\$	US\$	US\$
19.848	19.848	15.000	16.000
59.148	59.148	16.900	17.800
3.217.312	3.136.006	3.331.197	3.512.549

ADMINISTRAÇÃO DO FOMENTO ECONÔMICO
Relação de Cargos

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	Padrão ou Referência	Vigente 1953-54	Recomendado 1954-55
Desenvolvimento Industrial			
Vencimento de Empregados			
Regulares			
GABINETE DO ADMINISTRADOR			
Gabinete do Administrador			
própriamente dito			
1 Administrador	E	18.000	18.000
1 Secretário do administrador	E	9.600	9.600
1 Secretário administrativo .	18	3.060	3.060
3 Taquígrafos III	14	7.200	7.200
1 Chofer II	8	1.680	1.680
GABINETE DO ASSISTENTE			
1 Assistente executivo	E	7.800	7.800
1 Taquígrafo III	14	2.400	2.400
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO			
1 Assistente executivo	E	12.000	12.000
1 Advogado II	28	5.700	5.700
1 Assistente executivo III ..	25	4.800	4.800
3 Taquígrafos III	14	7.200	7.200
GABINETE DO SUPERINTENDENTE ("Contralor")			
1 Taquígrafo III	14	2.400	2.400
DIVISÃO DE PESSOAL			
1 Assistente executivo de pessoal	34	7.800	7.800
1 Técnico de administração II	21	3.600	3.600
1 Técnico de administração II	21	600	0
1 Técnico de administração I	15	2.445**	2.520
1 Auxiliar IV	15	—	2.520
1 Datilógrafo II	6	1.440	1.440

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	Padrão ou Referência	Vigente 1953-54	Recomendado 1954-55
Desenvolvimento Industrial			
Vencimentos de Empregados			
Regulares :			
DIVISÃO DE FINANÇAS			
1 Diretor de finanças	34	7.800	7.800
1 Técnico de administração III	23	4.000**	4.200
1 Contador III	22	3.900	3.900
1 Contador II	19	3.240	3.240
1 Contador I	15	2.520	2.520
1 Auxiliar IV	15	2.520	2.520
1 Contabilista	11	2.040	2.040
1 Auxiliar III	10	1.920	1.920
1 Datilógrafo II	6	1.440	1.440
DIVISÃO DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS			
1 Técnico de administração II	21	3.600	3.600
DIVISÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS			
1 Assistente executivo III ..	25	4.800	4.800
1 Assistente executivo I ...	18	2.295*	3.060
1 Auxiliar IV	15	1.788*	2.520
1 Taquígrafo III	14	...	2.400
1 Supervisor de operadores de máquinas duplicadoras I	14	2.400	2.400
2 Auxiliares III	10	3.360*	3.840
2 Taquígrafos II	9	3.450**	3.600
4 (2) Auxiliares II	6	2.880	5.760
2 Operadores de "variotipo" .	7	3.120	3.210
1 Operador de máquina duplicadora II	7	1.560	1.560
3 Telefonistas II	7	4.680	4.680
1 Ilustrador I	6	1.440	1.440
1 Técnico de laboratório fotográfico	6	1.440	1.440
1 Taquígrafo I	5	1.320	1.320
1 Chofer I	5	1.320	1.320
1 Operador de máquina duplicadora I	4	1.200	1.200

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	Padrão ou Referência	Vigente 1953-54	Recomendado 1954-55
1 Operador de máquina duplicadora I	4	150*	0
1 Trabalhador de conservação	4	1.200	1.200
3 (2) Datilógrafos I	4	2.400	3.600
6 (5) Mensageiros	3	5.400	6.480
5 Porteiros I	1	4.500	4.500
ESCRITÓRIO DO SUPERINTENDENTE			
(Nova Iorque)			
1 Chefe do Escritório	E	8.360	8.360
1 Contador	E	6.140	6.140
1 Agente-comprador	E	3.129*	4.620
1 Secretária	E	3.910	3.910
1 Contabilista	E	3.255	3.255
1 Recepcionista	E	3.175	3.175
1 Telefonista	E	3.175	3.175
1 Datilógrafo	E	3.070	3.070
1 Auxiliar	E	3.070	3.070
1 Datilógrafo	E	—	2.750
1 Auxiliar (correios)	E	—	2.750
SERVIÇO DE RELAÇÕES PÚBLICAS			
1 Diretor	E	7.560	7.560
1 Diretor-auxiliar	E	6.300	6.300
1 Assistente executivo III ..	25	4.800	4.800
3 Técnicos de divulgação I ..	20	10.260	10.260
1 Auxiliar IV	15	2.520	—
1 Técnico de laboratório fotográfico III	14	2.400	2.400
1 Auxiliar de divulgação e serviços de turismo	14	2.400	2.400
1 Taquígrafo III	14	2.400	2.400
1 Redator de informações I ..	12	2.160	2.160
3 Taquígrafos II	9	5.400	5.400
1 Fotógrafo	7	1.560	1.560
1 Ilustrador I	6	1.440	0

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	Padrão ou Referência	Vigente 1953-54	Recomendado 1954-55
SEÇÃO DE PUBLICAÇÃO DA "REVISTA DE FOMENTO"			
1 Editor Técnico	26	5.100	5.100
1 Redator de informações II	17	2.880	2.880
1 Taquígrafo II	9	1.800	1.800
DIVISÃO DE ESTUDOS ECONÔMICOS			
GABINETE DO DIRETOR			
1 Diretor	E	9.000	9.000
1 Auxiliar IV	15	2.520	2.520
1 Taquígrafo III	14	2.400	2.400
SEÇÃO DE ECONOMIA INDUSTRIAL			
1 Economista V	29	6.000	6.000
2 Economistas IV	26	10.200	10.200
4 (3) Economistas III	22	11.700	15.600
5 (4) Economistas II	19	12.960	16.200
2 Economistas I	15	5.040	5.040
SEÇÃO DE ECONOMIA DE TRANSPORTE			
1 Economista IV	26	5.100	5.100
2 Economistas III	22	7.800	7.800
1 Economista II	19	3.240	3.240
1 Economista I	15	2.520	2.520
2 (1) Taquígrafos II	9	1.800	3.600
SEÇÃO DE SERVIÇOS DE PESQUISA			
1 Assistente executivo II ..	21	3.600	3.600
1 Economista II	19	3.240	3.240
6 Estatísticos	11	12.240	12.240
1 Estatístico	11	340*	0
1 Datilógrafo II	6	1.440	1.440

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	Padrão ou Referência	Vigente 1953-54	Recomendado 1954-55
1 Datilógrafo II	6	152 *	0
SEÇÃO DE BIBLIOTECA			
1 Bibliotecário II	17	2.880	2.880
1 Taquígrafo II	9	1.800	1.800
SEÇÃO SALA DE SECRETARIAS			
1 Taquígrafo III	14	2.400	2.400
2 Taquígrafos II	9	3.600	3.600
1 Datilógrafo II	6	1.440	1.440
Remuneração sobre vencimento básico	—	15.072	10.964
Para aumentos de vencimentos por promoção horizontal	—	...	3.800
Para aumentos de vencimentos nos Escritórios Continentais	—	...	10.000
Total Bruto, Vencimentos de Empregados Regulares, Gabinete do Administrador .	—	406.156	439.059
DEPARTAMENTO DE PESQUISAS INDUSTRIAIS			
GABINETE DO DIRETOR			
1 Diretor	E	12.000	12.000
1 Taquígrafo III	14	2.400	2.400
1 Bibliotecário I	11	2.040	2.040
1 Auxiliar III	10	1.920	1.920
DIVISÃO DE PESQUISAS			
1 Supervisor de bioquímica e plano-piloto da levedura .	E	6.300	6.300
1 Supervisor de pesquisas químicas	31	6.600	6.600
1 Engenheiro-químico II	23	4.200	4.200
1 Engenheiro-químico I	20	3.420	3.420
1 Microbiologista	19	3.240	3.240

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	Padrão ou Referência	Vigente 1953-54	Recomendado 1954-55
6 Químicos-pesquisadores I ..	18	18.360	18.360
2 Porteiros I	1	1.800	1.800
PLANO PILOTO DA LEVEDURA			
1 Engenheiro-mecânico II ..	23	4.200	4.200
1 Engenheiro-químico I	20	3.420	3.420
2 Químicos-pesquisadores I ..	18	6.120	6.120
1 Datilógrafo III	10	1.920	1.920
DIVISÃO DE CONSULTA E FOMENTO			
1 (3) Engenheiros-industriais	29	15.000*	6.000
Remuneração (vencimento básico)	—	3.372	3.372
Para aumento de vencimentos (promoção horizontal)	—	...	873
Total Bruto, Vencimentos de Empregados Regulares, Departamento de Pesquisas Industriais	—	96.312	88.185
DEPARTAMENTO DE PROMOÇÃO INDUSTRIAL			
GABINETE DO DIRETOR			
1 Diretor	E	10.000	10.000
1 Representante de promoção financeira	E	8.400	8.400
1 Oficial para a promoção financeira	31	4.125*	6.600
1 Taquígrafo III	14	2.400	2.400
1 Taquígrafo II	9	1.800	1.800

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	Padrão ou Referência	Vigente 1953-54	Recomendado 1954-55
ESCRITÓRIO DE SAN JUAN			
1 Subdiretor	E	7.560	7.560
4 (2) Representantes de promoção industrial II	29	12.000	24.000
9 (7) Representantes de promoção industrial I	24	31.500	40.500
1 Taquígrafo III	14	...	2.400
5 (4) Taquígrafos II	9	7.200	9.000
1 Datilógrafo I	4	1.200	—
Remuneração (vencimento básico)	—	540	660
Para aumento de vencimentos (promoção horizontal) ...	—	...	1.127
ESCRITÓRIO CONTINENTAL			
1 Subdiretor — Departamento de Promoção Industrial	E	10.000	10.000
1 Gerente e representante de promoção industrial	E	8.360	8.360
1 Gerente e representante de promoção industrial	E	8.040	8.040
1 Economista	E	7.640	7.640
2 Representantes de promoção industrial, a US\$ 7.640 p.a. c/u.	E	15.280	15.280
2 Representantes de promoção industrial, a US\$ 7.440 p.a. c/u.	E	14.880	14.880
2 Representantes de promoção industrial, a US\$ 7.240 p.a. c/u.	E	14.480	14.480
1 Gerente e representante de promoção industrial	E	7.040	7.040
8 (3) Representantes de promoção industrial, a US\$ 7.040 p.a. c/u.	E	18.687*	17.820

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	Padrão ou Referência	Vigente 1953-54	Recomendado 1954-55
3 (1) Representantes auxiliares de promoção industrial, US\$ 7.040 p.a. c/u.	E	3.894	17.820
1 Secretária	E	4.160	4.160
3 Secretárias, a US\$ 3.335 p.a. c/u.	E	10.005	10.005
1 Secretária	E	3.270	3.270
2 Secretárias	E	—	6.350
6 Taquígrafos, a US\$ 3.150 p.a. c/u.	E	18.900	18.900
1 Arquivista	E	—	2.750
1 Mecanógrafo	—	2.910	2.910
Total Bruto, Vencimentos de Empregados Regulares, Departamento de Promoção Industrial		234.271	322.652
DEPARTAMENTO DE SERVIÇOS INDUSTRIAIS			
GABINETE DO DIRETOR			
1 Diretor de serviços industriais	E	7.500	7.500
1 Assistente executivo V ...	33	6.310	—
2 Assistentes executivos IV .	29	10.516*	—
1 Taquígrafo III	14	2.400	2.400
1 Taquígrafo I	5	1.157*	—
DIVISÃO DE PESSOAL			
1 Técnico de administração IV	26	5.100	—
1 Técnico de administração II	21	3.600	—
3 Técnicos de administração I	15	7.560	—
1 Entrevistador de candidatos I	15	2.520	—
2 Taquígrafos II	9	3.600	—
DIVISÃO DE ORGANIZAÇÃO DE FABRICAS			
1 Assistente (executivo IV)	29	6.000
1 Taquígrafo II	9	—	1.800

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	Padrão ou Referência	Vigente 1953-54	Recomendado 1954-55
SEÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIAIS			
1 Técnico de administração III	23	4.150**	4.200
3 Técnicos de administração II	21	10.800	10.800
1 Auxiliar IV	15	2.520	2.520
1 Taquígrafo II	9	1.800	—
1 Taquígrafo I	5	1.320	1.320
SEÇÃO DE TREINAMENTO			
1 Técnico de administração IV	26	5.100	5.100
1 Técnico de administração III	23	4.200	4.200
2 (1) Técnico de administração II	21	3.600	7.200
1 Técnico de administração I	15	2.520	2.520
1 Taquígrafo II	9	1.800	1.800
1 Taquígrafo I	5	—	1.320
DIVISÃO DE ASSISTENCIA TÉCNICA			
1 Assistente executivo V ...	33	—	7.200
1 Taquígrafo II	9	—	1.800
SEÇÃO DE PESQUISAS E INFORMAÇÃO TÉCNICA			
1 Técnico de administração IV	26	—	5.100
1 Técnico de administração II	21	—	3.600
3 Técnicos de administração I	15	—	7.560
1 Entrevistador de candidatos I	15	—	2.520
1 Taquígrafo II	9	...	1.800
1 Taquígrafo II	9	...	1.800
SEÇÃO DE GERÊNCIA INDUSTRIAL			
1 Assistente executivo IV ..	29	—	6.000
SEÇÃO DE ENGENHARIA INDUSTRIAL			
1 Assistente executivo IV ..	29	—	6.000
1 Taquígrafo II	9	...	1.800

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	Padrão ou Referência	Vigente 1953-54	Recomendado 1954-55
Remuneração (vencimento básico)	—	1.128	912
Para aumento de vencimentos (promoção horizontal)	—	...	930
Total Bruto, Vencimentos de Empregados Regulares, Departamento de Serviços Industriais	—	89.201	105.702
DEPARTAMENTO DE TURISMO — ESCRITÓRIOS LOCAIS			
GABINETE DO DIRETOR			
1 Diretor	E	10.000	10.000
1 Diretor	E	834	0
1 Diretor-auxiliar	E	8.000	8.000
1 Assistente executivo III ..	25	...	4.800
1 Auxiliar IV	15	2.520	0
1 Taquígrafo III	14	2.400	2.400
1 Datilógrafo II	6	1.440	1.440
1 Chofer I	5	1.320	1.320
1 Mensageiro	3	1.080	1.080
1 Porteiro I	1	900	900
DIVISÃO DE DESENVOLVIMENTO — INSTALAÇÕES E SERVIÇOS PARA TURISTAS			
1 Diretor	E	7.200	7.200
1 Especialista em hotéis ...	33	4.640*	7.200
2 Assistentes	27	10.800	10.800
1 Diretor da escola hoteleira	26	5.100	5.100
1 Taquígrafo III	14	2.400	2.400
DIVISÃO DE INFORMAÇÃO A VISITANTES			
1 Assistente para a promoção do turismo	27	5.400	0

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	Padrão ou Referência	Vigente 1953-54	Recomendado 1954-55
1 Representante para a promoção do turismo	21	3.600	3.600
4 Oficiais de informações ..	14	9.600	9.600
1 Taquígrafo II	9	1.800	1.800
ESCRITÓRIO DE SUPERVISÃO DE JOGOS DE AZAR			
1 Chefe inspetor de jogos de azar	E	5.600	5.600
4 Inspectores de jogos de azar	25	19.200	19.200
1 Taquígrafo II	9	1.800	1.800
Remuneração (vencimento básico)	—	4.000	4.212
Para aumento de vencimentos (promoção horizontal) .	—	...	1.300
ESCRITÓRIOS CONTINENTAIS			
ESCRITÓRIO DE NOVA IORQUE			
1 Representante para a promoção de turismo — Diretor	E	8.530**	8.960
1 Representante para a promoção do turismo	E	4.745	0
1 Secretária	E	3.660	3.660
1 Oficial de informações ...	E	3.410	3.410
ESCRITÓRIO DE MIAMI			
1 Representante para a promoção do turismo	E	7.040	7.040
1 Secretária	E	3.175	3.175
ESCRITÓRIO DE CHICAGO			
1 Representante para a promoção do turismo	E	...	7.040
Total Bruto, Vencimentos de Empregados Regulares, Departamento de Turismo ..	—	140.194	143.037

APÊNDICE II

Modêlo de Contas Consolidadas

A. CONTAS CONSOLIDADAS DO GOVERNO

(Governo central, empresas, caixas e fundos públicos)

I. CONTA DE TRANSAÇÕES CORRENTES OU DE RECEITAS

	DESPESAS		
	No país	No estrangeiro	Totais
1. Despesas com serviços e mercadorias de consumo corrente			
I) Administração civil :			
a) Administração superior, etc.	—	—	—
b) Relações Exteriores	—	—	—
c) Polícia	—	—	—
d) Justiça	—	—	—
e) Educação	—	—	—
f) Saúde	—	—	—
g) Trabalho	—	—	—
h) Agricultura, indústria, comércio, marinha mercante, etc.	—	—	—
i) Fazenda	—	—	—
j)	—	—	—
k)	—	—	—
l)	—	—	—
m) Diversos	—	—	—
Total para administração civil	—	—	—
II) Defesa nacional :			
a) Exército	—	—	—
b) Marinha	—	—	—
c) Força Aérea	—	—	—
d) Diversos	—	—	—
Total para defesa nacional	—	—	—

A. CONTAS CONSOLIDADAS DO GOVERNO

(Governo central, empresas, caixas e fundos públicos)

I. CONTA DE TRANSAÇÕES CORRENTES OU DE RECEITAS

	RECEITAS		
	No país	No estrangeiro	Totais
10. Rendas procedentes de bens ..	—	—	—
11. Impostos			
I) Impostos diretos :			
a) Impôsto sôbre a renda pessoal	—	—	—
b) Impôsto sôbre a renda das sociedades	—	—	—
c) Impôsto sôbre lucros extraordinários	—	—	—
d) Impôsto sôbre bens	—	—	—
e) Impôsto de capitação ...	—	—	—
f) Direitos sôbre doações <i>inter vivos</i>	—	—	—
g)	—	—	—
h)	—	—	—
i)	—	—	—
j) Outros	—	—	—
Total dos impostos diretos	—	—	—
II) Impostos indiretos :			
a) Impôsto de importação .	—	—	—
b) Impôsto de exportação .	—	—	—
c) Impôsto sôbre o consumo	—	—	—
d) Impôsto de venda e consignações	—	—	—
e) Impôsto sôbre o transporte	—	—	—

		DESPESAS		
		No país	No estrangeiro	Totais
Total para despesas em serviços e mercadorias de consumo corrente .		—	—	—
III) Estes totais decompõem-se assim :				
a) Vencimentos e salários do funcionalismo público		—	—	—
b) Contribuição do Estado às pensões dos funcionários		—	—	—
c) Compra de materiais e serviços		—	—	—
Total (a + b + c)		—	—	—
2. Juros da dívida pública				
a) Emissões no país		—	—	—
Menos : Juros de títulos da dívida em poder de caixas, fundos especiais e emprêsas, incluídos na consolidação ..		—	—	—
Total a)		—	—	—
b) Emissões em divisas estrangeiras		—	—	—
Total de juros		—	—	—
3. Pagamentos de seguro social				
a) Aposentadorias		—	—	—
b) Auxílios familiares		—	—	—
c) Auxílios de desemprego		—	—	—
d) Pensões aos funcionários públicos		—	—	—
Total do seguro social ..		—	—	—

		RECEITAS		
		No país	No estrangeiro	Totais
f)	Impôsto de sêlo	—	—	—
g)	—	—	—
h)	Outros	—	—	—
Total dos impostos indiretos		—	—	—
III) Contribuições do seguro social :				
a)	Empregados (impostos diretos) :			
aa)	Funcionários públicos	—	—	—
ab)	Outros empregados .	—	—	—
b)	Empregadores (impostos indiretos) :			
ba)	Govêrno (veja-se item 1 (III) b)	—	—	—
bb)	Diversos	—	—	—
Total de impostos 11) ..		—	—	—
12.	<i>Superavit</i> dos monopólios fiscais	—	—	—
Total dos impostos, inclusive os monopólios (11 + 12)		—	—	—
13.	Excedentes de lucros das empresas públicas			
a)	Excedente líquido	—	—	—

		DESPESAS		
		No país	No estrangeiro	Totais
4.	Subsídio a preços			
	a) A empresas públicas veja-se o item 48)	—	—	—
	b) A empresas privadas ..	—	—	—
	Total dos subsídios a preços	—	—	—
5.	Outras transferências			
	a) Pensões de guerra (exceto as pagas aos funcionários públicos (veja-se o item) d)-)	—	—	—
	b)	—	—	—
	c)	—	—	—
	Total de outras transferências de rendas ...	—	—	—
6.	Auxílios às administrações estaduais e municipais	—	—	—
7.	A governos estrangeiros	—	—	—
8.	Reserva para depreciação dos investimentos não produtores de receitas	—	—	—
	Total das receitas correntes (1-8)	—	—	—
9.	<i>Superavit</i> na conta de transações correntes	—	—	—
	Total de (1-9)	—	—	—

		RECEITAS		
		No país	No estrangeiro	Totais
b)	Juros sôbre o capital antecipado das emprêsas .	—	—	—
	Total do <i>superavit</i> de lucros	—	—	—
14.	Juros (distintos dos que figuram no item 13 b), dividendos, anualidades	—	—	—
15.	Outras receitas correntes	—	—	—
	Total das receitas correntes (10-15)	—	—	—
16.	<i>Deficit</i> na conta de transações correntes	—	—	—
	Total de (10-16)	—	—	—

A. CONTAS CONSOLIDADAS DO GOVERNO
(Governo central, empresas, caixas e fundos públicos)

II. CONTA DE TRANSAÇÕES DE CAPITAL

		DESPESAS		
		No país	No estrangeiro	Totais
17.	Investimentos brutos (inclusive manutenção e reparos)			
	a) Ativo real produtor de receitas	—	—	—
	b) Ativo real não produtor de receitas (vejam-se os itens 8 e 21 b))	—	—	—
	Total dos investimentos brutos	—	—	—
18.	Transferências ao capital privado			
	a) Aquisição de ativo real já existente	—	—	—
	b) Aquisição de valores ...	—	—	—
	c) Adiantamentos e empréstimos :			
	I) Para formação de capital	—	—	—
	II) Para produção corrente	—	—	—
	d) Diversos	—	—	—
	Total das transferências ao capital privado ...	—	—	—
19.	Adiantamentos e empréstimos às administrações estaduais e municipais; a Governos estrangeiros (sem incluir empréstimos entre dependências oficiais)	—	—	—
	Total das despesas de capital (17-19)	—	—	—
20.	Excedentes das receitas de capital sobre os pagamentos ..	—	—	—
	Total de (17-20)	—	—	—

A. CONTAS CONSOLIDADAS DO GOVERNO
(Governo central, empresas, caixas e fundos públicos)

II. CONTA DE TRANSAÇÕES DE CAPITAL

		RECEITAS		
		No país	No estrangeiro	Totais
21.	Depreciação prevista em :			
	a) Despesas correntes das empresas públicas (veja-se a demonstração de contas B, item 42)	—	—	—
	b) Despesas correntes (item 8)	—	—	—
	Dedução total para a depreciação	—	—	—
22.	Transferências ao capital privado			
	a) Imposto sobre sucessões	—	—	—
	b) Tributos sobre capitais .	—	—	—
	c) Produtos da venda de ativo real	—	—	—
	d) Venda de valores	—	—	—
	e) Reembolso de adiantamentos e empréstimos ..	—	—	—
	f) Diversos	—	—	—
	Total das transferências ao capital privado ...	—	—	—
23.	Reembolsos de adiantamentos e empréstimos às administrações estaduais e locais; a Governos estrangeiros (sem incluir os reembolsos de empréstimos entre dependências oficiais)	—	—	—
	Total das receitas de capital (21-23)	—	—	—
24.	Excedente dos pagamentos sobre as receitas de capital	—	—	—
	Total de (21-24)	—	—	—

A. CONTAS CONSOLIDADAS DO GOVERNO

(Governo central, empresas, caixas e fundos públicos)

III. RESULTADOS FINANCEIROS GERAIS

	DESPESAS		
	No país	No estrangeiro	Totais
Total de despesas ordinárias (1-8)	—	—	—
Total de despesas de capital (17-19)	—	—	—
Total	—	—	—
A deduzir: Depreciação (item 8)	—	—	—
25. Despesas totais	—	—	—
27. Saldo geral (itens 26 — 25 = itens 16-24-9 e 20)	—	—	—

IV. SITUAÇÃO CONSOLIDADA DA CAIXA

	ENTRADAS	
28. Disponibilidades em dinheiro no comêço do exercício financeiro		—
25. Receltas totais		—
29. Auxílios recebidos		—
30. Lucros em operações monetárias		—
31. Receltas procedentes de empréstimos :		
a) Nacionais		—
b) Estrangeiros		—
32. Diversos		—
33. Total geral		—

A. CONTAS CONSOLIDADAS DO GOVERNO
(Governo central, empresas, caixas e fundos públicos)

III. RESULTADOS FINANCEIROS GERAIS

	RECEITAS		
	No país	No estrangeiro	Totais
Total de receitas correntes (10-15)	—	—	—
Total de receitas de capital (21-23)	—	—	—
Total	—	—	—
A deduzir: Depreciação (item 21b) = item 8)	—	—	—
26. Receitas totais	—	—	—

IV. SITUAÇÃO CONSOLIDADA DA CAIXA

	SAÍDAS
25. Despesas totais	—
34. Perdas em operações monetárias	—
35. Amortização da dívida :	
a) Interna	—
b) Externa	—
36. Diversos	—
37. Disponibilidades em dinheiro no fim do exercício financeiro	—
38. Total geral (igual ao item 33)	—

B. CONTAS TOTALIZADAS DAS EMPRESAS PÚBLICAS

I. CONTA COMERCIAL

	DESPESAS		Totais
	No país	No estrangeiro	
39. Despesas de pessoal :			
a) Vencimentos e salários	—	—	—
b) Pensões	—	—	—
40. Compra de mercadorias e serviços	—	—	—
41. Ajustes nas variações do valor dos estoques	—	—	—
42. Reservas para depreciação (veja-se 21a)	—	—	—
Total de despesas comerciais	—	—	—
43. Lucros comerciais (44 — (39 + 40 + 41 + 42))	—	—	—
Total	—	—	—

II. CONTA DE LUCROS E PERDAS

	DESPESAS		Totais
	No país	No estrangeiro	
45. Juros sobre adiantamentos do Tesouro (veja-se 13b)	—	—	—
46. Excedente líquido de lucros (veja-se 13a)	—	—	—
49. Lucros excedentes (veja-se 13)	—	—	—

B. CONTAS TOTALIZADAS DAS EMPRESAS PÚBLICAS

I. CONTA COMERCIAL

	RECEITAS		
	No país	No estrangeiro	Totais
44. Venda de mercadorias e serviços	—	—	—

II. CONTA DE LUCROS E PERDAS

	RECEITAS		
	No país	No estrangeiro	Totais
43. Lucros comerciais	—	—	—
47. Juros sobre os créditos concedidos	—	—	—
48. Auxílios recebidos (veja-se item 4a)	—	—	—
49. Lucros excedentes (veja-se o item 13)	—	—	—

C. DÍVIDA PÚBLICA
I. DÍVIDA PÚBLICA PENDENTE
(Em moeda nacional)

NO PRÍNCÍPIO DO EXERCÍCIO
FINANCEIRO

	No país	No estrangeiro	Totais
50. Obrigações em moeda nacional			
A curto prazo	—	—	—
A longo prazo	—	—	—
Total das emissões internas	—	—	—
Títulos em poder do :			
a) Banco Central	—	—	—
b) Bancos comerciais	—	—	—
c) Particulares	—	—	—
d) Departamentos do governo incluídos na consolidação de contas	—	—	—
e) Diversos	—	—	—
51. Obrigações em divisas estrangeiras			
Emissões feitas em :			
a)	—	—	—
b)	—	—	—
c)	—	—	—
Total da dívida pública bruta	—	—	—
52. Menos : obrigações entre dependências do Governo (veja-se a dívida nacional, item d) ..	—	—	—
53. Dívida pública líquida : (50 + 51 — 52)	—	—	—
54. Dívida interna líquida : (50 — 52)	—	—	—

a) Indique-se numa demonstração de contas auxiliar as somas pendentes na

[illegible]

145

II. QUADRO DE CONCILIAÇÃO DAS CONTAS DA DÍVIDA PÚBLICA

EXERCÍCIO FINANCEIRO	EXERCÍCIO FINANCEIRO TERMINADO EM
55. Empréstimos líquidos :	
a) Nacionais (31 a) — 35 a)) .	—
b) Internacionais (31 b) — 35 b))	—
56. Aumento da dívida pública	
a) Interna (veja-se o item 54 — última coluna)	—
b) Externa (veja-se o item 51 — última coluna)	—
57. Diferença entre os empréstimos líquidos e o aumento da dívida pública	
a) Interna (55 a) — 56 a)) ..	—
Procedente da :	
I) Aceitação da dívida	—
II) Repúdio da dívida	—
III) Juros acumulados	—
IV) Diversos	—
b) Externa (55 b) — 56 b)) ..	—
Procedente da :	
I) Aceitação da dívida	—
II) Repúdio da dívida	—
III) Juros acumulados	—
IV) Modificações no tipo de câmbio aplicado	—
V) Diversos	—

BIBLIOGRAFIA

PRINCÍPIOS GERAIS DE ORÇAMENTO

- BUCK, A. E. — *El Presupuesto en los Gobiernos de Hoy*. (Complementada com notas sobre a legislação orçamentária dos países latino-americanos, por Mário A. de Tezanos Pinto.) (Buenos Aires : Impresores Peuser, 1946), 692 pp. : tradução de *The Budget in Governments Today* (Nova Iorque : Macmillan, 1934), 349 pp.
- BURKHEAD, JESSE — "Responsibilities of Central Budget Office", tese apresentada perante o Seminário Internacional de Administração Pública que se realizou no Rio de Janeiro sob os auspícios das Nações Unidas e do Governo do Brasil, em fevereiro de 1951 (Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1951). 41 pp.
- COELHO, JURANDIR (ed.) — *Teoria e Processo do Orçamento* (Antologia). (Rio de Janeiro : Departamento de Imprensa Nacional, 1952.) 389 pp.
- DALTON HUGH — *Principios de Finanzas Públicas*. (Buenos Aires : Depalma, 1948.) Tradução de *Principles of Public Finance*, 7.ª ed (Londres : Rutledge, 1932). 297 pp.
- EINAUDI, LUIGI — *Principios de Hacienda Pública*. (Madri : Aguilar, 1946.) 532 pp. Tradução de *Principio de Scienza della Finanza*. (Turim : Einaudi, 1940.)
- HICKS, ORSULA R. — *Hacienda Pública*. (Madri : Aguilar, 1950.) Tradução de *Public Finance*. (Nova Iorque e Londres : Pitman, 1947.) 393 pp.
- JÉZE, GASTÓN — *Théorie Générale du Budget. Cours de Science des Finances et de Législation Financière Française*. 6.ª ed. (Paris : Marcel Giard, 1922.) 286 pp.
- LAFERRIERE, JULIEN ET MARCEL WALINE — *Traité Élémentaire de Science et Législation Financières*. (Paris : Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence, 1952.) 581 pp.
- LAUFENBURGER, HENRI — *Traité d'Economie et de Législation Financière — Budget et Trésor*. 3.ª ed. (Paris : Recueil Sirey, 1948.)
- MOSHER, FREDERICK C. — *Program Budgeting: Theory and Practice*. (Chicago : Public Administration Service, 1954.) 258 pp.
- MURRAY, CARL A. — *Curso de Elaboração e Execução Orçamentária*. (Rio de Janeiro : Escola Brasileira de Administração Pública, 1953.) (Mimeografado.)
- MYRDAL, GUINNAR — *Los Efectos Económicos de la Política Fiscal*. (Madrid : Aguilar, 1948.) 408 pp. Tradução de *Finanspolitikens Ekonomiska Verkningsar*, Estocolmo, 1934.
- Nações Unidas, Departamento de Assuntos Económicos — *Contabilidad Pública y Ejecución del Presupuesto*. (Nova Iorque : Nações Unidas, 1953.) 139

- pp.; tradução de *Government Accounting and Budget Execution*. (Nova Iorque : Nações Unidas, 1953).
- — *Estructura del Presupuesto y Clasificación de las Cuentas del Estado*. (Nova Iorque : Nações Unidas, 1951). Tradução de *Budgetary Structure and Classification of Government Accounts*, 141 pp.
- ROSEN, S. McKEE. — “Some Special Problemas of Budget Agencies”, tese apresentada ao Seminário Internacional de Administração Pública de 1952. (Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1952.) 42 pp.
- SANT’ANNA e SILVA, SEBASTIAO — *O Controle da Execução do Orçamento*. (Rio de Janeiro : Imprensa Nacional, 1946.)
- — *Curso de Administração Orçamentária*. (Rio de Janeiro : Escola Brasileira de Administração Pública, 1952.) — (Mimeografado.)
- SOURM, RENÉ — *Le Budget*. (Paris : Alcan, 1913.) Traduzido para o inglês : *The Budget*. (Nova Iorque : Appleton, 1917.) 621 pp.
- SUNDELSON, J. WILMER — “Princípios Orçamentários”, in *Revista do Serviço Público*, Ano VII, Vol. II (abril, 1944), núm. 2, pp. 24-29.
- WALKER ROBERT A. — “Relações do Orçamento com o Planejamento”, in *Revista do Serviço Público*. Ano VIII, Vol. I (fev., 1945), núm. 2.

APLICAÇÃO DE PRINCÍPIOS GERAIS A SITUAÇÕES CONCRETAS DE DISTINTOS PAÍSES

- DE VIANNA, ARIZIO — *Orçamento Brasileiro*. 2.^a ed. (Rio de Janeiro : Edições Financeiras S. A., 1950). 350 pp.
- — *Organização. Funções e Problemas dos órgãos de Orçamento (Brasil)*, tese apresentada ao Seminário Internacional de Administração Pública de 1951. (Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1952.) 34 pp.
- Institut International de Finances Publiques — *Le budget dans le cadre de l'économie nationale; l'évolution de la structure et de la technique budgétaire dans les different pays*. — (Compte rendu de la 5ème session de l'I.I.F.P..) (Paris : Sirey, 1950.) 271 pp.
- Itália. Comissão Econômica da Assembléia Constituinte — “Elaboração do Orçamento Público”, in *Revista do Serviço Público*. Ano XVI, Vol. III (julho, 1953), núm. 1, pp. 5-8; (agosto, 1953), núm. 2, pp. 44-45; (setembro, 1953), núm. 3, pp. 12-18; Vol. IV (outubro, 1953), núm. 1, pp. 22-26. Tradução para o português do Cap. II, Vol. V de *Rapporto della Commissione Economica — presentate all'Assemblea Costituente*. (Roma : Istituto Poligrafico dello Stato, 1946-47).
- Pôrto Rico — *Orçamento-Modelo do Estado Livre Associado de Pôrto Rico*, 1954-55. (San Juan : Diretoria do Orçamento, 1954.) 316 pp.
- TEZANOS PINTO, MARIO A. — “Notas Sobre la Legislación Presupuestal de los Países Latino-americanos”, em Buck, A. E. — *El Presupuesto en los Gobiernos de Hoy*. (Buenos Aires : Impressores Peuser, 1946), 692 pp.; tradução de *The Budget in Governments of Today*. (Nova Iorque : Macmillan, 1934.) 349 pp.



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Entidade de caráter técnico-educativo, instituída em 20 de dezembro de 1944, como pessoa jurídica de direito privado, visando os problemas da organização racional do trabalho, especialmente nos seus aspectos administrativo e social, e a conformidade de seus métodos às condições do meio brasileiro, terá como objetivo : I — prover a formação, a especialização e ao aperfeiçoamento de pessoal para empreendimentos públicos ou privados; II — promover estudos e pesquisas nos domínios das atividades públicas ou privadas; III — constituir-se em centro de documentação para sistematizar e divulgar conhecimentos técnicos; IV — incumbir-se do planejamento e da organização de serviços ou empreendimentos, tomar o encargo e executá-los, ou prestar-lhes a assistência técnica necessária; V — concorrer para melhor compreensão dos problemas de administração, propiciando o seu estudo e debate

PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO

LUIZ SIMÕES LOPES

DIRETOR EXECUTIVO

RAFAEL DA SILVA XAVIER

CONSELHO DIRETOR

Presidente — LUIZ SIMÕES LOPES

Vice-Presidente — GUILHERME GUINLE

VOGAIS : Eugénio Gudín, João Carlos Vital e José Joaquim de Sá Freire Alvim

SUPLENTEs : Alberto Sá Souza de Brito Pereira, Jorge Oscar de Mello Flôres e Rubens D'Almada Horta Pôrto

CONSELHO CURADOR

Presidente — Embaixador MAURÍCIO NABUCO

Vice-Presidente — ALBERTO PIRES AMARANTE

MEMBROS : Antônio Garcia de Miranda Neto, Antônio Ribeiro França Filho, Apolonio Jorge Faria Salles, Ary Frederico Torres, Brasília Machado Neto, Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto, Cezar Reis de Cantanhede e Almeida, Celso Timponi, Francisco Montojos, Heitor Campelo Duarte, Henrique Blanc de Freitas, Henrique Domingos Ribeiro Barbosa, Joaquim Bertino de Moraes Carvalho, José Nazareth Teixeira Dias, Jurandir Lodi, Mário Paulo de Brito, Moacyr R. Álvaro e Paulo de Tarso Leal



Sede : Praia de Botafogo, 186

Caixa Postal : 4081 — Telefone : 46-4010

RIO DE JANEIRO, D. F. — BRASIL

CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADMINISTRAÇÃO GERAL

- | | |
|--|------------------------------|
| 2 — Planejamento do Desenvolvimento Econômico de Países Subdesenvolvidos | — ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS |
| 8 — Confronto entre a Administração Pública e a Administração Particular | — BENEDICTO SILVA |
| 9 — Relações Humanas na Indústria | — E. DAYA |
| 11 — As Corporações Públicas na Grã-Bretanha | — GUSTAVO LESSA |
| 15 — A Justiça Administrativa na França | — FRANÇOIS GAZIER |
| 16 — O Estudo da Administração | — WOODROW WILSON |
| 19 — A Era do Administrador Profissional | — BENEDICTO SILVA |
| 21 — Assistência Técnica em Administração Pública | — BENEDICTO SILVA |
| 23 — Introdução à Teoria Geral de Administração Pública | — PEDRO MUÑOZ AMATO |
| 25 — A Justiça Administrativa no Brasil | — J. GUILHERME DE ARAGÃO |
| 29 — O Conselho de Estado Francês | — FRANÇOIS GAZIER |
| 30 — Profissiografia do Administrador | — EMILIO MIRA Y LOPEZ |
| 31 — A Ambiente da Administração Pública | — ROSCOE MARTIN |
| 33 — Planejamento | — PEDRO MUÑOZ AMATO |
| 34 — Execução Planejada | — HARLOW S. PERSON |
| 35 — Como Dirigir Reuniões | — EUGENE FAUDSEPP |
| 37 — Controle dos Gastos Eleitorais | — GERALDO WILSON NUNAN |
| 38 — Procedimento para «Forçar» Acôrdio | — IRVING J. IEE |
| 39 — Relações Humanas nas Atividades Modernas | — ROBERT WOOD JOHNSON |
| 40 — O Governo Estadual nos Estados Unidos | — GEORGE W. BEMIS |
| 49 — Gênese do Ensino de Administração Pública no Brasil | — BENEDICTO SILVA |

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

- | | |
|--|------------------------|
| 5 — Alguns Aspectos do Treinamento | — A. FONSECA PIMENTEL |
| 7 — Pequena Bibliografia sobre Treinamento | — A. FONSECA PIMENTEL |
| 12 — As funções da Administração de Pessoal no Serviço Público | — HENRY REINING JR. |
| 13 — Dois Programas de Administração de Pessoal | |
| 27 — Classificação de Cargos | — J. DE NAZARÉ T. DIAS |
| 36 — Em Busca de Executivos para Cargos de Direção Geral | — ROBERT N. MACMURRAY |

ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL

- | | |
|--|-------------------|
| 14 — Centralização de Compras para o Serviço Público | — JOHN R. SIMPSON |
|--|-------------------|

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- | | |
|---|---------------------------|
| 17 — Teoria das Funções Municipais | — BENEDICTO SILVA |
| 18 — Curso de Administração Municipal — Programa e Justificação | — DIOGO LORDELLO DE MELLO |
| 26 — Panorama da Administração Municipal Brasileira | — DIOGO LORDELLO DE MELLO |

ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

- | | |
|--|---------------------------|
| 4 — Teoria dos Departamentos de Clientela | — BENEDICTO SILVA |
| 10 — A Departamentalização no Nível Ministerial | — GUSTAVO LESSA |
| 20 — O & M na Administração Inglesa | — JOHN R. SIMPSON |
| 22 — O & M na Administração Sueca | — TARRAS SLÄLLFORS |
| 28 — Principais Processos de Organização e Direção | — CATHERYN SECKLER-HUDSON |

RELAÇÕES PÚBLICAS

- | | |
|--|-------------------|
| 1 — Relações Públicas, Divulgação e Propaganda | — BENEDICTO SILVA |
| 3 — Publicidade Administrativa | — BENEDICTO SILVA |
| 24 — Relações Públicas no Governo Municipal | — L. C. HILL |

ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS

- | | |
|--|-------------------------------|
| 6 — Os Princípios Orçamentários | — SEBASTIÃO SANT'ANNA E SILVA |
| 32 — Instituições Orçamentárias Fundamentais | — NEWTON CORRÊA RAMALHO |
| 41 — Orçamentos | — PEDRO MUÑOZ AMATO |