ORÇAMENTO — REGRA DA UNIVERSALIDADE — DESTINAÇÃO ESPECIAL DE RECEITAS

— Tanto a violação da regra da universalidade, como o comprometimento especial de quaisquer rendas perturbam a administração financeira e balburdiam a execução orçamentária.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Exposição de Motivos n.º 2.918, de 26 de outubro de 1944

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

O orçamento, que surgiu lentamente como instrumento de contrôle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, acabou por sofrer, em conseqüência do desenvolvimento da Ciência das Finanças e da Ciência da Administração, reforma fundamental de conceito. Ao lado das preocupações políticas apareceram as administrativas e as questões de rendimento do trabalho governamental, tôdas influindo nesse conceito. De simples lei de meios ou ato prévio de autorização, o orçamento passou a exprimir a síntese, em algarismos, do programa de ação do govêrno para um período determinado.

2. Paralelamente, certas normas orçamentárias que se foram definindo e aperfeiçoando, a fim de atender às exigências do contrôle do trabalho governamental — normas hoje consagradas pela tradição, pela doutrina e mesmo pela legislação financeira dos principais países — sofreram uma espécie de reajustamento nas suas primitivas intenções. É assim que, nos dias de hoje, se aplicam não só para permitir a fiscalização das atividades do Estado, como também para conformar o orçamento à sua função de plano de trabalho.

3. Dentre estas normas ou regras, assumem especial importância a que prescreve a universalidade orçamentária e a que veda a destinação especial das receitas. A primeira, que determina a inclusão de tôdas as receitas e despesas do govêrno no documento orçamentário, caracteriza pròpriamente o orçamento como peça central do mecanismo administrativo. A segunda, ordenando a fusão de todos os recursos governamentais num fundo geral, possibilita uma visão de conjunto das necessidades do país e, conseqüentemente, contribui para a obtenção da máxima utilidade social nos gastos públicos.

4. Tanto a violação da regra da universalidade como o comprometimento especial de quaisquer rendas perturbam a administração financeira e balburdiam a execução orçamentária. Conforme observa R. Jacomet, competência reconhecida em matéria de orçamentos públicos, as dificuldades inerentes ao contrôle orçamentário "poderiam aumentar sensìvelmente se os ser-

viços públicos, além dos créditos que se lhes concedem, tivessem permissão para aplicar os recursos que obtenham, como sejam o produto da alienação de imóveis, da venda de materiais usados ou obsoletos, de subvenções ou ainda de doações e legados". E acrescenta que, em "França é proibido aos ministros aumentar, por qualquer recurso particular, os montantes dos créditos destinados a cobrir os gastos dos respectivos serviços ministeriais, é dizer que o orçamento e as contas devem indicar os gastos sem atenuação nem dedução" (*Estudios sobre el Presupuesto*, Buenos Aires, 1941, pág. 34). Quanto à questão dos fundos especiais, constituídos por determinadas rendas e destinados a determinadas despesas, à margem do orçamento, "o princípio geral, que cumpre seguir, é o de atender à despesa, qualquer que ela seja, com as rendas gerais e não com o produto de uma fonte particular, especialmente destacada para êsse fim", segundo a lição de FINDLAY SHIRRAS (*Science of Public Finance*, Londres, 1936, vol. II, pág. 969).

5. No desempenho legítimo de suas atribuições constitucionais, não tem êste Departamento poupado esforços no sentido de ajustar a organização administrativa brasileira a um elevado padrão de eficiência e economia, apontando as inconveniências e os defeitos e indicando as soluções mais conformes aos processos universalmente aceitos de racionalização dos serviços públicos.

6. Já por diversas vêzes tem êste Departamento proposto a V. Ex.ª a correção ou retificação de alguns diplomas legais, acaso não inteiramente enquadrados nos princípios orçamentários taxativamente consagrados pela Constituição Federal.

7. Ao examinar os Estatutos do Instituto de Resseguros do Brasil, aprovados pelo Decreto-lei n.º 1.805, de 27 de novembro de 1939, êste Departamento verificou que as alíneas *d* e *f* do § 1.º do art. 109 daquela lei orgânica dão lugar ao aparecimento de dois fundos especiais, com infração, portanto, do princípio da não afetação de receitas, e conduzem a uma violação flagrante do art. 68 da Constituição Federal, que adotou o princípio da universidade, determinando a inclusão na receita orçamentária de "todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos".

8. Com efeito, diz o referido art. 109:

> "Depois de constituir as reservas técnicas e feitas as necessárias amortizações e depreciações, os lucros líquidos serão distribuídos da seguinte forma:
>
> *a*) 20% (vinte por cento) para um fundo de reserva suplementar, até atingir o capital realizado, e daí por diante a critério do C. T.;
> *b*) o "quantum" necessário para se distribuir, conforme deliberação do C. T., um dividendo nunca superior a 8% (oito por cento) sôbre o capital realizado;
> *c*) o "quantum" necessário para gratificações à administração e ao pessoal do I. R. B.
>
> § 1.º Do saldo que se apurar retirar-se-á:
>
> *a*) o "quantum" necessário para fundos especiais de reserva, a critério do C. T.;
> *b*) até 25% (vinte e cinco por cento) para a União Federal;
> *c*) até 25% (vinte e cinco por cento) para serem repartidos entre as Sociedades de seguros na proporção do resultado das operações que tenham efetuado com o I. R. B.;

d) até 25% (vinte e cinco por cento) para a constituição de um fundo de previdência social, que ficará à disposição do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, para auxílio às instituições de seguro social;

e) até 10% (dez por cento) para propaganda e estudos técnicos de seguros;

f) 5% (cinco por cento) à disposição do D. N. S. P. C.".

9. Nos exercícios de 1941, 1942 e 1943, as participações mencionadas nas alíneas *b, d* e *f* atingiram a importância total de cruzeiros 6.643.576,20, assim distribuídos:

Demonstração das participações distribuídas pelo Instituto de Resseguros do Brasil à União, ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e ao Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização, na forma do § 1.º, art. 109, dos Estatutos aprovados pelo Decreto-lei n.º 1.805, de 27 de novembro de 1939.

Participações	Alínea *b* 25% do saldo da União	Alínea *d* 25% fundo de Previdência Social	Alínea *f* 5% à disposição do D.N.S.P.C.
	Cr$	Cr$	Cr$
1.º exercício — 1940	—	—	—
2.º exercício — 1941	317.410,70	317.410,70	63.482,10
3.º exercício — 1942	1.682.195,10	1.682.195,10	336.439,00
4.º exercício — 1943	1.020.201,60	1.020.201,60	204.040,30
	3.019.807,40	3.019.807,40	603.961,40

As parcelas atribuídas à União (alínea *b*), nos exercícios de 1941, 1942 e 1943, foram recolhidas ao Tesouro Nacional, por intermédio do Banco do Brasil; as importâncias relativas às participações previstas nas alíneas *d* e *f*, no exercício de 1941, foram levadas a crédito das contas "Fundo de Previdência Social" e "Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização", no Banco do Brasil. A crédito do "Fundo de Previdência Social" o I.R.B. entregou ainda, em 9-6-44, a importância de Cr$ 300.000,00 por conta do saldo restante dos exercícios de 1942 e 1943 (Cr$ 2.702.396,70), reduzindo-o, portanto, a Cr$ 2.402.396,70. Adicionando a êste as parcelas não recolhidas que caberiam ao D.N.S.P.C. em 1942 e 1943 (Cr$ 540.479,30), verificamos que monta a Cr$ 2.042.876,00 o total existente no I.R.B. à disposição de órgãos integrantes do Govêrno Federal.

10. Estão, assim, claramente caracterizados os dois fundos especiais, um à disposição do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização e outro à disposição do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; e não tendo sido regulado o recolhimento dessas rendas, as rubricas correspondentes até agora não figuraram no Orçamento Geral da República.

11. A fim de fazer recolher ao Tesouro Nacional o saldo das importâncias devidas ao M.T.I.C. e D.N.S.P.C. nos exercícios de 1942 e 1943 e de ajustar os dispositivos dos Estatutos do I.R.B., na parte relativa às par-

ticipações da União nos lucros líquidos dessa entidade, êste Departamento elaborou o anexo projeto de decreto-lei, que tenho a honra de submeter à apreciação de V. Ex.ª.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex.ª os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luís Simões Lopes*, Presidente.