

Diário Oficial

do Estado de São Paulo - (E. U. do Brasil)

NÚMERO DO DIA ... Cr. 850

NÚMERO ATRAZADO DO ANO CORRENTE ... Crs 8.60

Diretor: PEDRO CAROPRESO

Gerente: MANOEL NOGUEIRA DE CARVALHO

Redator-secretário: J. B. MARIO PATI

Diário da Assembléia Legislativa

PROJETO DE LEI N. 519, DE 1948

São Paulo, 29 de setembro de 1948.

N. 3548, A. T. &

Senhor Presidente:

Dando cumprimento à atribuição que me confere o art. 43, letra "I", combinado com o art. 29 da Constituição do Estado, tenho a honra de encaminhar, em anexo, por intermédio de Vossa Excelência, à esclarecida apreciação dessa nobre Assembléia, a proposta orçamentária para o próximo exercício de 1949, cabendo-me formular a respeito as considerações que se seguem:

I - ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Ja em setembro do ano findo, ao submeter ao exame dessa Assembléia a proposta orçamentária para o corrente exercício -- o primeiro que elaborava no curso de meu mandato -- aludi à praxe que se iniciava, na feitura dessa peça, no sentido de torná-la mais expressiva e mais conforme com seu próprio conceito.

Assinala, então, que a proposta orçamentária não pode constituir documento inanimado, simples e fria exposição de cifras, devendo, ao contrário, demonstrar através de adequada apropriação da receita à despesa e, simultaneamente, pelo relato das realizações que se tenham em vista, a legitimidade e a conveniência de emprego dos recursos retirados da economia privada por meio de tributos.

E' que, se a proposta orçamentária representa uma peça contábil por excelência, deve, entretanto, espelhar um programa para o exercício financeiro, não somente quanto à previsão dos recursos que, em conformidade com a lei, o Poder Executivo é autorizado a arrecadar, como, e principalmente, quanto à extensão e qualidade dos serviços que pode realizar. Não lhe falta, também, sentido jurídico, pois exprime princípio fundamental em finanças públicas, qual o do vínculo das contribuições arrecadadas ao custeio das multiformes necessidades coletivas.

Neste último aspecto, como no conjunto de normas que regularam o orçamento nas várias fases de sua elaboração, até a promulgação da lei que lhe dá eficácia, residem precisamente as garantias jurídicas e políticas oferecidas aos administrados e próprias dos Estados modernos.

O orçamento reflete, em suma, a atividade financeira orientada para os próprios fins do Estado e expressa por um complexo processo de transformação de bens em serviços públicos de várias ordens -- dos que importam à segurança e à ordem jurídica aos que se relacionam com o desenvolvimento econômico, a assistência social, a cultura, a moral e intelectual das populações. A atividade financeira deve, por isso mesmo, visar a solução do problema da máxima satisfação das necessidades coletivas.

Considerando, em particular, o aspecto econômico da atividade do Estado, de acentuada significação nas circunstâncias atuais, cabe lembrar que, segundo a teoria da produtividade direta ou da indireta (reprodutividade) -- que se propõe explicar a natureza do fenômeno financeiro -- a despesa pública deve ser realizada de modo que, tanto quanto possível, as contribuições arrecadadas revertam à coletividade sob a forma de serviços que aumentem a soma dos bens disponíveis e os meios da produção de ordem privada, ou sob a de proteção e tutela da propriedade -- do trabalho, de estímulo às forças produtivas dos particulares e de valorização dos seus bens.

Neste sentido, não há senão admitir que, sem o pressuposto lógico de uma situação econômica de prosperidade e consequentemente satisfatória condição de vida do Estado, ver-se-á este, por sua vez, em contingência de permanecer inerte, por falta de meios, diante do campo cada vez mais vasto em que lhe cabe intervir, limitando-se a empregar suas rendas na manutenção do organismo político-administrativo. Estat, esse, assim, farem a Administração dos meios indispensáveis à realização nacional.

Estas considerações têm a proposta da necessidade que se impõe ao Poder Executivo, no âmbito constitucional em que a ação de cada um se desenvolve, de o fazer a Administração dos meios indispensáveis à realização dos seus serviços e de fazê-lo segundo o critério da maior conveniência na escolha dos objetivos. Nesta conjugação de esforços se revela, de resto, princípio constitucional atinente ao funcionamento dos poderes e se define a grave responsabilidade moral e política que incumbem o Executivo e o Legislativo perante os administrados, pelas consequências que decorrem para os interesses gerais do Estado, de sua ou não previsão orçamentária.

Por irrelevantes devem, mesmo ser lidas, as meras discussões interesse, as contradições em torno da teoria jurídica do orçamento e, por via de consequência, sobre a possibilidade dos poderes que o Executivo e o Legislativo têm sobre as suas tributas. Com efeito, diante da realidade atual, a única solução que se apresenta é a de se estabelecer, em nome da cooperação e da confiança que unem esses dois Poderes que me permito formular algumas considerações e sugestões a respeito de determinados aspectos técnicos do processo orçamentário, na certeza de que concorrerão para esclarecer melhor e possivelmente superar as dificuldades com que se defronta o Executivo para desempenhar a sua missão.

cessidades emergentes, pouco importa indagar se a lei orçamentária constitui lei material ou formal, isto é, se contém em si mesma normas jurídicas e relações de direito, ou se consubstancia simples plano financeiro, mero ato administrativo baseado em leis anteriores e sujeito apenas à aprovação ou autorização do Legislativo para daí tirar conclusões que justifiquem ou condenem a maior ou menor extensão atribuída, em alguns países, ao poder de emenda, pelo Legislativo, quanto à receita ou quanto à despesa constantes da proposta orçamentária.

Na verdade, se o Poder Executivo está mais apto para iniciar a elaboração do orçamento e se somente ele pode desempenhar essa função, como a unanimidade dos financistas reconhece -- porque, pela atividade administrativa que desenvolve, tem a visão particularizada da realidade que constitui os problemas de interesse público, cuja extensão e urgência pode melhor avaliar, definindo as necessidades escolhendo os meios de satisfazê-las; porque possui a experiência das gestões anteriores; e, finalmente, porque a atribuição não se coaduna com a natureza dos trabalhos das grandes assembleias -- se, repetindo, o Poder Executivo está mais em condições de preparar inicialmente o orçamento, a isso se limita, em nosso direito positivo, sua competência. Nem há como distinguir, nesse particular, a proposta orçamentária de qualquer outro projeto de lei de sua iniciativa. E' ampla a faculdade de deliberação que, a respeito, exerce o Poder Legislativo, o qual pode alterar a proposta em qualquer de suas partes.

Como se tem assinalado, a participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento constitui índice do desenvolvimento da função parlamentar, desde o advento do Estado Constitucional no sentido de uma sempre melhor colaboração na atividade administrativa.

A propósito da colaboração dos Poderes Executivos e Legislativos na feitura do orçamento, permito-me transcrever o seguinte trecho da Mensagem encaminhada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional, com a proposta orçamentária para o exercício vindouro:

"A tradição universal, consagrada em nossa Constituição, a respeito da iniciativa do Executivo em elaborar a Proposta Orçamentária, firma-se na competência que lhe é reconhecida em virtude de sua condição institucional de centro convergente e propulsor das atividades administrativas do Estado. Esta situação lhe permite sentir, avaliar e atender às necessidades públicas, com a maior precisão e objetividade, em função não só do grau de oportunidade e extensão com que se apresentam, como também em proporção à capacidade realizadora dos órgãos governamentais e às disponibilidades financeiras do Tesouro. A autoridade que, consequentemente, lhe é neste particular, atribuída, está em compensação, sobrecarregada por um considerável acúmulo de responsabilidades. Se a autoridade do Executivo, na elaboração do Orçamento, pode ser compartilhada pelo Legislativo, que o examina e aprova, conforme estabelece a própria Constituição, o mesmo não acontece, entretanto, com as suas responsabilidades, notadamente, quando a sua Proposta inicial sofre, durante as discussões parlamentares, alterações substanciais. Para evitar a discordância de critérios entre os dois Poderes, relativamente ao preparo, a execução e à fiscalização do Orçamento, a Constituição dispõe sobre os princípios fundamentais a que essas operações se devem subordinar. Esses princípios que são os de anterioridade, anualidade, unidade, universalidade, exclusividade e discriminação têm sido rigorosamente observados no processo orçamentário brasileiro. A íntima cooperação e a confiança recíproca entre o Legislativo e o Executivo têm concorrido, decisivamente, para que esse processo alcance o maior aperfeiçoamento técnico e preparatório à Nação, e que ambos os Poderes tenham o dever comum de oferecer as mais amplas possibilidades e acesso fácil ao fiel e oportuno exame dos melhores movimentos da arrecadação e do emprego dos dinheiros públicos.

E' em nome da cooperação e da confiança que unem esses dois Poderes que me permito formular algumas considerações e sugestões a respeito de determinados aspectos técnicos do processo orçamentário, na certeza de que concorrerão para esclarecer melhor e possivelmente superar as dificuldades com que se defronta o Executivo para desempenhar a sua missão.

II - SITUAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

Em mensagens anteriormente dirigidas a essa nobre Assembléia, especialmente na data de março do corrente ano, com a qual del cumprimento, ao disposto no artigo 19, letra "C", da Constituição, cumpri o meu dever, tendo em vista as condições da Administração e da própria economia paulista, exposto, em linguagem de simplicidade, a situação financeira do Estado. Manifestando, uma vez mais, a presente confiança na possibilidade de superação das dificuldades, reitero, na oportunidade, a solicitação de que se concedam ao Poder Executivo a possibilidade de se estabelecer, em nome da cooperação e da confiança que unem esses dois Poderes que me permito formular algumas considerações e sugestões a respeito de determinados aspectos técnicos do processo orçamentário, na certeza de que concorrerão para esclarecer melhor e possivelmente superar as dificuldades com que se defronta o Executivo para desempenhar a sua missão.

situação, retomando o Estado a posição que sempre lhe permitira contribuir com um contingente apreciável para o desenvolvimento de nossa economia.

O fenômeno não é peculiar ao Estado de São Paulo. Encontramo-nos, na verdade, em face da eclosão de uma crise de maior latitude, determinada por leis econômicas e cujos causos se vêm evoluindo nestes últimos anos.

Desseados os benefícios aparentes de uma política inflacionária a que não correspondeu o incremento da produção estável, surge em toda a sua cruzeta a realidade, que a oportuna e indispensável contenção do meio circulante não pode, por si só corrigir. Urge procurar o equilíbrio através de medidas que tendam a aumentar as utilidades disponíveis, problema em que os poderes públicos desempenham papel preponderante, como já se assinalou, realizando despesas produtivas que fortaleçam o organismo econômico do país.

Para tanto -- é evidente -- são-lhes necessários recursos, questão que no caso de São Paulo assume o caráter de interesse público imediato.

Se a União tem podido manter o equilíbrio orçamentário agravando sucessivamente as imposições fiscais e se os Municípios, por sua vez, se têm beneficiado com o fortalecimento de suas receitas, inicialmente outra é a situação do Estado, cujas rendas têm sido desfalçadas e cujos encargos são cada vez maiores.

Prestando contas a essa nobre Assembléia da gestão dos negócios públicos, tive a oportunidade, na já aludida mensagem de março do ano corrente, de expor minuciosamente as desfavoráveis repercussões sobre as finanças do Estado, de disposições da Constituição da República, atinentes principalmente à discriminação de rendas, da Constituição do Estado e da Lei de Organização Municipal.

Além da diminuição de rendas representada pela transferência em partilha de tributos anteriormente cobrados e das contribuições, a vários títulos, a serem dados pelo Estado, foram criadas novas despesas, concedidas inúmeras isenções e vinculada percentualmente a receita a vários fins. Estancada ficou, igualmente, a possibilidade de se recorrer, com proveito, a novas fontes de receita, em virtude da restrição feita ao Estado, na Constituição Federal, no campo da competência concorrente, porquanto as rendas aí obtidas terão que ser partilhadas com a União e os Municípios, respondendo o Estado pelos encargos da exactão e fiscalização.

Se são estas as causas mais recentes, outras há, mais remotas e não menos sensíveis, a bulir na situação financeira do Estado. São elas as que se relacionam com a situação econômica, em geral, do país e, em particular, com a já referida inflação monetária.

E' que, embora aparentemente a receita do Estado, tomadas as cifras em seu valor absoluto, venha acusando ascensão, na verdade ela se manteve em declínio, e considerado em função da constante perda de poder aquisitivo da moeda nos últimos exercícios.

Reduzidas as arrecadações a moeda do mesmo poder aquisitivo, a do exercício de 1947 foi sensivelmente inferior à dos compreendidos no quinquênio iniciado em 1943.

Quanto à despesa, não na dúvida que também ela reflete, no seu montante, o fenômeno econômico da redução do poder aquisitivo da moeda. E' claro, portanto, que seu aumento e em parte aparente e não pode ser considerado em seu valor absoluto, pois compreende a elevação do preço das utilidades e dos salários.

Mas em parte o aumento e efetivo, pois a progressão da despesa pública, como expressão do desenvolvimento da riqueza privada, como efeito da repartição de renda em duas faixas sociais, jurídicas e políticas, corresponde à lei que domina os Estados modernos, cujas necessidades são cada vez maiores para a execução de seus serviços.

Um exame das despesas do Estado no último quinquênio, depois de reduzidas as cifras a moeda do mesmo poder aquisitivo, demonstra precisamente esse fato, no contrário do que acontece com a receita.

De resto, mesmo em valores absolutos, as últimas experiências vêm sendo encerradas com déficits.

Conquanto o equilíbrio orçamentário constitua norma a ser observada na elaboração orçamentária será difícil, em providências excepcionais, evitar o deficit em épocas de crise econômica em que declinam as rendas públicas não podendo ser as despesas reduzidas na proporção necessária sem grave lesão para os serviços essenciais.

Defeitos ocasionais, contudo em limites toleráveis não provocam grandes danos e podem geralmente ser eliminados por uma compressão nas despesas, admitindo-se mesmo que correspondam a uma barreira expansiva dos serviços públicos.

A ausência de déficit real, porém, finanças desequilibradas, capazes de comprometer a normalidade da vida administrativa e a condições econômicas do Estado, e a obter resultados adequados.

Diante do déficit do exercício de 1947, e do atual déficit, respectivamente Cr\$ 130.235.340 e Cr\$ 130.235.340 e