

Enquanto, nas empresas privadas, a retribuição de funções de escritório é de igual nível, quando de nível inferior à deferida, pelo desempenho de tarefa correlata no serviço público, o tratamento dos titulares de encargos de direção e chefia, no campo de iniciativa privada, excede largamente o conferido, pelo poder público estadual, aos servidores chamados ao exercício de funções executivas ou de supervisão.

Sobre corrigir os defeitos existentes no plano de pagamento dos detentores de cargo de comissão, no que entende com a diversidade de vencimento reinante entre posições de igual responsabilidade, a orientação adotada procura valorizar os cargos de chefia, quanto ao vencimento relativo ao seu exercício, segundo os padrões imperantes no mercado de trabalho.

#### ÁREA COBERTA PELA CLASSIFICAÇÃO

Em princípio, a classificação, como técnica de organização do trabalho, poderia cobrir todo o campo do serviço civil.

A dificuldade que apresentaria a tarefa de implantar, desde logo, esse processo de administração de pessoal induziu, no entanto, a que se deixassem, por ora, à margem do sistema classificado os quadros do serviço administrativo das Autarquias Estaduais, da Viação Férrea do Rio Grande do Sul, da Justiça, do Tribunal de Contas, da Secretaria da Assembléia Legislativa, do Ministério Público, da Brigada Militar, inclusive da respectiva Côte, com exceção dos civis contratados. Excluídos, por igual, da esfera de classificação foram os cargos de Conselheiro do Departamento do Serviço Público, dado não se achar, desenvolvida em toda a plenitude a competência que lhes caberá, visto não se lhes haver, ainda, registrado o provimento, o que impossibilita por enquanto, qualquer tentativa de "job analysis" nos moldes da realizada aos mais cargos componentes do serviço público estadual.

Às entidades de direito público formadas, no âmbito estadual, por descentralização, estatuiu o projeto, entretanto, a proibição de atribuírem aos cargos ou funções compreendidos nos seus quadros vencimentos ou salário superior ao consignado para lugares iguais ou semelhantes, no serviço profissional do Estado, ficando sujeitas as referidas pessoas administrativas, no que entende com o plano de pagamento dos seus servidores, aos esquemas adotados, quanto ao assunto, na esfera da pessoa matriz.

#### ÓRGÃO ADMINISTRATIVO DA CLASSIFICAÇÃO

Entre os princípios fundamentais do processo de classificação de cargos, está, como já se disse acima, o que diz respeito à inspeção permanente da área classificada, a fim de registrarem as alterações nela operadas e de se proporem medidas tendentes a manter e aperfeiçoar a estrutura do sistema.

Em vez de se conservar imutável, a fisionomia do quadro do serviço público tende a transformando-se, conti-

nuamente, seja em face do acrescentamento das atribuições estatais e conseqüente criação de novos serviços, seja da supressão de numerosas atividades ou modificação de atribuições de cargos existentes.

A classificação de um cargo não lhe imprime feição definitiva que fatores ligados à própria habilitação profissional de seu ocupante não possam modificar. As chefias de serviço, na distribuição dos encargos existentes, guiam-se, de preferência, pelo conhecimento que têm da capacidade dos servidores sob a sua jurisdição. Não será incomum, assim, confiarem tarefas especializadas a titulares de cargos, em cuja competência não tenham sido lançadas, pelo processo de classificação atribuições de tal natureza. O livre jôgo do interesse do serviço detém, potencialidade das mais legítimas, pois, para determinar, nesses casos, o reexame do conteúdo ocupacional de cada cargo, a cujo respeito se verifiquem fenômenos dessa ordem, e ocasionar-lhes a reclassificação.

Essa as circunstâncias que induzem os técnicos em administração de pessoal a ligar a sorte de qualquer plano de classificação de cargos à maneira como fôr administrado pelo órgão especialmente encarregado dessa tarefa.

"Para desempenhar as funções decorrentes da contínua administração do plano de classificação de cargos, é necessário, — sentença o "Committee on Position — Classification and Pay Plans in the Public Service", no Relatório apresentado, em 1942, à "Civil Service Assembly of the United States and Canada", — que se designe ou crie órgão de estado maior para exercer, na qualidade de departamento central de classificação, controle de coordenação do plano, e de sua implantação."

"To carry out the functions involved in the continuous administration of a position-classification plan, it is necessary that a staff agency be designated or created as the central classification agency of the jurisdiction to exercise a coordinative control over the classification plan and its application to individual positions" (Op. cit., pág. 288.

Na ordem administrativa estadual, tal competência tinha de ser deferido, necessariamente, pela sua natureza e configuração, ao Departamento do Serviço Público, que, entre nós constitui réplica dos órgãos de atividade institucional que, nos países anglo-saxônios, funcionam, desde a última metade do século passado, sob o nome de "Civil Service Commissions".

Ao Departamento do Serviço Público, pois, é que o projeto confere o encargo de administrar o plano, não só ao prescrever que os projetos que visem criar, transformar, reclassificar, ou extinguir cargos, bem como alterar-lhes padrões de vencimentos, só serão encaminhados à Assembléia Legislativa, ouvido aquêlo órgão, como ao incumbir-lhe o encargo de implantar a classificação.

- a) *Eli Costa.*
- a) *João Leitão de Abreu.*
- a) *Manuel Luís Borges da Fonseca.*

## A Despesa no processo orçamentário

EDGAR AMORIM DA COSTA.

O orçamento tanto vale como instrumento de gestão executiva ou plano de administração, como de instrumento de controle parlamentar. Valerá também como instrumento de controle popular, de evidente utilidade no regime democrático, na medida em que o documento orçamentário fôr suficientemente claro e singelo, de tal forma que se torne acessível a todos. Isso nem sempre será possível alcançar. Mas desse ideal nos aproximaremos à proporção que desfachamos no orçamento a feição esotérica em que

parece apresentar-se ao grande público. Assim considerando, a "Revista do Serviço Público" julgou útil e oportuno divulgar indicações sobre alguns dos aspectos do processo orçamentário, em linguagem acessível aos leigos e, como tal, escoimando o trabalho de preciosismos doutrinários, tão do agrado dos que versam o assunto.

Estas notas visam a dois desses aspectos: a posição da Despesa na rotina da elaboração orçamentária e a sua classificação. Dirigem-se, está claro, a todos que, não sendo especialistas, dese-



jam conhecer melhor como é e como se faz o Orçamento Federal no Brasil.

#### I — A DESPESA NA ROTINA DA ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento brasileiro percorre por via centrípeta o sistema de órgãos que participam de sua elaboração. Partindo das unidades orçamentárias (repartições), as propostas parciais destas, cuidadosamente apreciadas e apuradas em sucessivas revisões, demandam o órgão central, que as coordena e sistematiza. Esse órgão central é o Departamento Administrativo do Serviço Público, que atua no sistema orçamentário através da sua Divisão de Orçamento e Organização, esta por seu Serviço de Coordenação do Planejamento Administrativo ( S. C. P. A.), em que se integra a Seção de Orçamento Geral ( S. O. G.), encarregada do preparo da Despesa.

A necessidade de serem atendidos imperativos constitucionais, ao mesmo passo que injunções de caráter administrativo, muitas vezes se tornam desfavoráveis à excelência do trabalho empreendido pelos órgãos do sistema orçamentário federal.

Multiplica-se, dessa maneira, o esforço desses órgãos e se faz mais necessária a prudência, a dedicação e o cuidado dos seus responsáveis. De importância decisiva se torna, então, o acerto com que fôr estabelecido e cumprido o processo orçamentário, obrigado a prazos incontornáveis.

Até 30 de setembro, o órgão central (Divisão de Orçamento e Organização do DASP), efetua a remessa de impressos padronizados às repartições federais para que cada qual organize, em quatro vias, a sua proposta parcial de orçamento.

Em outubro e novembro, as unidades orçamentárias (repartições) elaboram tais propostas. Dessas, a 1.<sup>a</sup> via é encaminhada ao órgão central, remetendo-se a 2.<sup>a</sup> e a 3.<sup>a</sup> vias à autoridade de nível imediatamente superior a que estiver subordinado o dirigente da repartição proponente. A 4.<sup>a</sup> via é arquivada na própria repartição.

Até 10 de dezembro, opera-se a 1.<sup>a</sup> revisão de todas as propostas parciais referentes às repartições que integram um mesmo conjunto administrativo (um departamento, quase sempre) visando sobretudo a harmonizar os programas de trabalho apresentados e a uniformizar os critérios adotados na solicitação de dotações.

Feita esta operação, o departamento revisor procede ao encaminhamento das propostas revistas (1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> vias) às divisões ou comissões de orçamento existentes em cada Ministério.

Enquanto o órgão central de elaboração orçamentária (DASP) aguarda a remessa das 2.<sup>as</sup> vias das propostas parciais e das propostas gerais dos Ministérios, empreende um exame preliminar das 1.<sup>as</sup> vias.

Neste exame é verificado:

a) se foram atendidas as instruções sobre a organização de propostas parciais, solicitando-se, no caso negativo, imediatos esclarecimentos à repartição proponente;

b) se as dotações pretendidas em cada proposta parcial estão bem classificadas, procedendo-se à necessária reclassificação;

c) se os elementos informativos oferecidos pelas repartições guardam a devida coerência com os que ofereceram em anteriores propostas e com os existentes em relatórios e mais documentos constantes dos arquivos do órgão central;

d) se o quadro comparativo das dotações pedidas e das obtidas nos exercícios precedentes mostra variações acentuadas em cada repartição, levantando-se o mapa geral das propostas com a distribuição dos aumentos, para um confronto com as possibilidades que a receita já tenha revelado e para a fixação de certos pontos da orientação financeira a seguir no orçamento em elaboração.

Até 31 de dezembro, efetua-se a 2.<sup>a</sup> revisão de todas as propostas parciais do Ministério. Consideram-se menos os planos e programas visados do que os elementos comuns a todos eles e que constituem a especialização de cada um dos órgãos revisores. Tais elementos, no entanto, merecem exame preferencialmente em função do conjunto ministerial.

Para isso, uma vez recebidas pelo órgão ministerial de orçamento, as 2.<sup>as</sup> vias sofrem imediato desdobramento por Verbas. As partes correspondentes às Verbas 1 — Pessoal, 2 — Material e 4 — Obras, equipamentos e aquisição de imóveis são encaminhadas, respectivamente, às Divisões do Pessoal, do Material e de Obras do Ministério, competindo à Divisão de Orçamento do mesmo o estudo das partes referentes às Verbas 3 — Serviços e Encargos e 5 — Eventuais.

A Divisão do Pessoal preocupa-se sobretudo com os recursos que, a seu ver, devem ser concedidos ao quadro do Ministério, embora, para isso, não possa deixar de basear-se, de certa forma, nas necessidades de lotação alegadas pelas repartições de per si. Ou então — como no caso das despesas com substituições — dá um valor relativo à previsão isolada das repartições, apoiando-se, antes, na frequência estatística observada no Ministério.

A Divisão do Material leva em conta os "stocks" disponíveis nos almoxarifados centrais, a recuperação do equipamento inutilizado e o melhor aproveitamento daquele que algumas repartições virão a dispensar, reduzindo, assim, o montante das dotações pedidas.

A Divisão de Obras atenta especialmente nos recursos técnicos do Ministério e nas possibilidades gerais de execução dentro do exercício considerado.

Ao mesmo tempo, notícias referentes à aplicação das dotações centralizadas em qualquer dos citados órgãos revisores são lançadas nas propostas, de par com esclarecimentos sobre assuntos



(preços de materiais, por exemplo) a respeito dos quais cumpre, em princípio, a ditos órgãos estar mais informados do que as repartições proponentes.

Dentro da 1.<sup>a</sup> quinzena de janeiro do ano seguinte, dar-se-á a reconstituição da 2.<sup>a</sup> via das propostas parciais e lançamento nas 3.<sup>as</sup> vias das anotações correspondentes à 2.<sup>a</sup> revisão.

O órgão ministerial de orçamento empreende, a seguir, ainda dentro da 1.<sup>a</sup> quinzena de janeiro:

I — A 3.<sup>a</sup> revisão, na qual funciona como coordenador de programas, completa o trabalho da 1.<sup>a</sup> revisão, ajusta-o às observações resultantes da 2.<sup>a</sup>.

II — Organização, por subconsignações e por repartição, em três vias, da proposta geral do Ministério, de acôrdo com o levantamento das parcelas das propostas parciais, feito, após a 3.<sup>a</sup> revisão, de acôrdo com as instruções diretas do Ministro de Estado e com a comunicação, se houver, do órgão central de orçamento dentro das quais as dotações solicitadas, para todo o Ministério ou algum dos seus setores, devem comportar-se.

III — Encaminhamento de duas vias da proposta geral do Ministério por subconsignações e duas por repartições, e das 2.<sup>as</sup> vias das propostas parciais, ao órgão central de orçamento, enquanto que as 3.<sup>as</sup> vias destas últimas e da proposta geral do Ministério são arquivadas no próprio órgão ministerial de orçamento.

Até 28 de fevereiro, a Divisão de Orçamento e Organização do DASP efetua o estudo final das propostas parciais. Para êsse estudo são convocados os responsáveis pelas diferentes unidades administrativas. Objetiva-se debater, através de entrevista pessoal, os problemas e programas das repartições, ajustando-os à política geral do governo e às conveniências e limitações que as necessidades e os recursos ensejarem.

À medida que as 2.<sup>as</sup> vias das propostas parciais chegam ao órgão central, transcrevem-se nelas as retificações feitas pelo mesmo órgão nas 1.<sup>as</sup> vias. Estas, por sua vez, recebem as alterações constantes das 2.<sup>as</sup> vias, introduzidas na 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> revisões ministeriais. Na proposta geral do Ministério também se fazem as correções necessárias.

As 2.<sup>as</sup> vias das propostas gerais e das propostas parciais são, em seguida, encaminhadas aos *Relatores*.

Êstes são servidores credenciados por uma farta experiência administrativa, familiaridade com a técnica orçamentária e sobretudo pelo conhecimento específico e minucioso de um ministério ou grupo de órgãos, com cujos problemas, objetivos, programas, estrutura, funcionamento, legislação e realizações devem estar atualizados.

Os *Relatores* incumbem-se, então, sucessiva ou paralelamente de:

I — Exame dos programas de trabalho contidos nas propostas parciais no propósito de verificar:

a) se se incluem, de fato, no programa governamental de prestação de serviços públicos;

b) se guardam conformidade com os objetivos das unidades;

c) se não duplicam, no todo ou em parte, programas de outras unidades.

II — Revisão do custo estimado para os programas, com a colaboração da Divisão de Material do Departamento Federal de Compras, das Divisões de Pessoal e de Edifícios Públicos do DASP e o Serviço de Racionalização Administrativa da própria Divisão de Orçamento e Organização, visando:

a) prestação mais econômica dos serviços, quer pelo simples reajustamento de preços, quer pela utilização de instrumentos de trabalho de outro órgão, modificações da estrutura ou de processo, etc.;

b) harmonizar as despesas em cada caso com as cotas que se lhe atribuírem no plano de distribuição prévia de recursos.

III — Apreciação, com iguais cautelas, dos planos de inversões patrimoniais, dos encargos diversos e mais elementos que, afora programas de trabalho, se contenham nas propostas orçamentárias.

IV — Encaminhamento às Comissões de Revisão das propostas convenientemente relatadas.

As *Comissões de Revisão*, consoante imperativo legal, funcionam sob a presidência do Chefe do Serviço de Coordenação do Planejamento Administrativo e são constituídas pelo representante do órgão cuja proposta orçamentária estiver em exame, pelo Relator da proposta e, quando se tratar de órgão integrante de Ministério, pelo diretor de orçamento dêste. Decidem pelo voto da maioria e suas decisões, quando afetam substancialmente o plano de distribuição de recursos, são levadas à consideração do Presidente da República, a quem compete mantê-las ou não.

As *Comissões de Revisão* incumbe, nesta fase do processo orçamentário, o reajustamento das propostas orçamentárias parciais, tendo em vista as observações a respeito aduzidas pelos *Relatores* e a defesa da repartição proponente e do Ministério interessado.

Feito êsse reajustamento, voltam as propostas à S. O. G. que promove:

I — Articulação das propostas parciais de orçamento, depois de examinadas pelos *Relatores* e reajustadas pelas *Comissões de Revisão*, repetindo-se, em relação ao conjunto, a verificação da inexistência de programas ou despesas em duplicata e de realizações previstas que se oponham; verificando-se, também, a inexistência de lacunas na programação geral dos serviços públicos e de diversidade entre a aplicação cogitada para os recursos e a política tributária.



II — Atualização das propostas gerais dos Ministérios, na base do decidido em relação às propostas parciais, tendo por objetivo principal facilitar os trabalhos de estruturação da proposta final do Executivo.

III — Estruturação geral do documento orçamentário, na parte da Despesa Pública, o qual é formado de uma série de quadros e tabelas e acompanhado, para fins de justificação, de outros quadros e tabelas e de relatórios.

IV — Arquivamento de todo o material que serviu à previsão da Despesa.

O S. C. P. A., finalmente, procede a:

I — Confronto entre a Receita e a Despesa, com o objetivo de harmonizar os pontos em que uma e outra devam ter perfeita correspondência e de assegurar o almejado equilíbrio orçamentário;

II — Fusão das duas partes e, logo que aprovada pelo Executivo a Proposta, remessa para impressão e revisão das provas tipográficas;

III — Redação da mensagem presidencial encaminhando a Proposta ao Congresso.

O Presidente da República apresenta ao Congresso, acompanhada da respectiva Mensagem, a sua Proposta Orçamentária para o ano seguinte até 15 de maio. Dessa data, a 30 de novembro, transita esse documento pelas duas Casas do Congresso, iniciada a sua discussão na Câmara dos Deputados. "Se o Orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o que estiver em vigor" (Art. 74, da Constituição Federal).

Sancionado pelo Presidente da República, o Orçamento entra em vigor a 1.º de janeiro do ano para que foi elaborado, pôsto que no Brasil se adota a coincidência do ano financeiro com o ano civil.

E' evidente a escassez de tempo que se concede ao Executivo para preparo da Proposta. Esta seria, no entanto, dificuldade suscetível de obviar-se. Dificuldade há, que lhe é paralela, e esta sim, de certa forma incontornável, a menos que se cogite da hipótese de uma revisão constitucional ou se desloque o início do ano financeiro. Nos termos atuais exerce efeitos nocivos no desenvolvimento da elaboração orçamentária. Tal é a oportunidade desta, balisada entre prazos fatais e dispostos de forma inconveniente à eficiência do processo orçamentário.

A Mensagem Presidencial que acompanhou a Proposta Orçamentária para 1949 fixou com precisão o assunto:

"Para apresentar a Proposta Orçamentária ao Legislativo até 15 de maio, o Executivo começa a prepará-la em setembro do ano anterior, época em que remete às repartições e subunidades administrativas as propostas parciais em que estas devem inscrever e justificar os créditos de que necessitarem. Nessa ocasião, os órgãos da administração ainda não

conhecem, exatamente, qual vai ser a situação dos seus créditos no orçamento do ano imediato e se vêm constrangidos a estimar os de que provavelmente necessitarão num mais remoto exercício futuro. Em resumo, para elaborar uma proposta parcial de orçamento, correspondente a 1950, a repartição interessada começa a calcular a sua despesa para esse ano em setembro de 1948, quando, ainda, não sabe quanto lhe será concedido em 1949. Essas circunstâncias, aliadas às variações dos preços, mostram, claramente, o esforço que o órgão centralizador da elaboração da Proposta Geral do Orçamento deve desempenhar para rever, analisar e reajustar os cálculos da despesa, a fim de atualizá-la a uma situação vizinha de maio e que logo se modificará no curso das discussões, durante o ano, no Congresso".

Em verdade, importa reconhecer, não é apenas o Executivo que se ressentido dos efeitos da posição e extensão dos prazos constitucionais presentes, a que tem de se ajustar todo o processo orçamentário. Daí resultam repercussões negativas sobre o próprio Legislativo.

Considerando que o Congresso funciona ordinariamente de 15 de março a 15 de dezembro (Art. 39 da Constituição Federal), recebendo a Proposta Orçamentária em 15 de maio para devolvê-la, após a tramitação regimental, até 30 de novembro, tendo concomitantemente copiosa e relevante matéria a apreciar e sobre que decidir, compreende-se o congestionamento de tarefas nas proximidades do término dos prazos -- o que pode comprometer a eficiência do exame legislativo da matéria orçamentária, não obstante a competência, esforços e dedicação dos Srs. Deputados e Senadores.

A discussão da Proposta de 1949 evidenciou o fato: o Senado, funcionando como câmara revisora, não teve senão 20 dias para o estudo, discussão e votação do orçamento. Acresce observar: a revisão operada pelo Senado é a que mais se aproxima do ano financeiro a que o orçamento vai servir.

Estas considerações fazem ressaltar a importância e oportunidade do assunto e, simultaneamente, revelam, em linhas rápidas, alguns dos obstáculos e asperezas que o sistema orçamentário federal tem que vencer para compor cada ano um bom orçamento.

## II — A CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA

Segundo o esquema vigente, a Despesa é classificada de acordo com critérios sucessivos e por assim dizer concêntricos, a partir dos órgãos de administração ou governo de 1.º nível até as unidades administrativas dadas como unidades orçamentárias, transitando pela finalidade e natureza dos gastos, em diversos níveis de precisão e amplitude.

Assim, há um critério mais largo, imediato e primário: a divisão da Despesa, no que diz



respeito ao Executivo, em, tantas partes quantos forem os órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, integrando cada uma dessas partes um "Anexo" constante da lei de meios. Os outros dois Poderes, Legislativo e Judiciário, ocupam cada qual um "Anexo" próprio, igualmente integrante da lei de meios.

A seguir, dentro de cada um desses órgãos (Ministérios etc.), a Despesa se distribui por *verbas*. Estas constituem os títulos principais da Despesa e designam ou pretendem designar gêneros distintos de gastos públicos. Há seis verbas:

1. Pessoal.
2. Material.
3. Serviços e Encargos.
4. Obras, equipamentos e aquisição de imóveis.
5. Eventuais.
6. Dívida Pública.

As espécies diferentes de gastos do mesmo gênero constituem *consignações*. A Verba 1 — Pessoal, por exemplo, distingue e abrange os gastos em

- I — Pessoal Permanente.
- II — Pessoal Extranumerário.
- III — Vantagens.
- IV — Indenizações.
- V — Outras despesas com pessoal.
- VI — Pessoal adido e em disponibilidade.
- VII — Etapas e auxílios.

A seguir, as *subconsignações* caracterizam e circunscrevem a finalidade da despesa. Por exemplo, na Verba 1 — Pessoal, a Consignação II — Pessoal Extranumerário atenderá aos gastos diversificados nas subconsignações.

01. Mensalistas.
02. Contratados.
03. Diaristas.
04. Tarefeiros.

Os *itens* fixam e precisam os destinos das dotações indicando as unidades administrativas recipiendárias.

Finalmente, as *alíneas* e os *incisos* poderão vir completar a inteligência das rubricas, muitas vezes determinando a intenção específica e imediata da despesa pela enunciação sumária de um programa ou parte de um programa de trabalho.

Seja, no Orçamento para 1949, um exemplo:

Anexo n.º — Ministério da Aeronáutica

Verba 4 — Obras, equipamento e aquisição de imóveis

Consignação II — Obras isoladas

Subconsignação 04 — Prosseguimento e conclusão de obras isoladas e sua fiscalização

Item 06 — Diretoria de Engenharia

Alínea "g" — Conclusão das pistas e melhoria das instalações do campo de pouso de Jacarezinho . . . . .  
Cr\$ 350.000,00.

A classificação vigente valeu como útil instrumento de trabalho, apesar de lacunosa e nem sempre primar pela coerência ou propriedade das ementas. Foi, a seu tempo, considerável progresso, se considerarmos a uniformidade terminológica que fez prevalecer no tratamento da despesa federal. Hoje, mais do que antes, exige aperfeiçoamento ou substituição.

Nela, a Verba 1 — Pessoal, depois da Verba 6 — Dívida Pública, seria ou é a menos passível de críticas, pôsto que corresponde a um sistema de administração de pessoal perfeitamente consolidado. Com efeito, atendendo a normas estatutárias, que já atingiram a um apreciável grau de cristalização, pôde alcançar a relativa coerência, a rigidez e até mesmo a precisão que faltam às outras Verbas.

Isto não quer dizer que a Verba 1, tal como está, apesar de satisfatória, seja considerada excelente ou insuscetível de aprimoramento. O Orçamento de 1948 assinalou, aliás, um entendimento que a tornou mais precisa e mais fiel. Trata-se da transferência das consignações referentes a *Inativos* e a *Pensionistas*, que a desfiguravam, tornando-a, de certa forma, pouco expressiva, para a Verba 3 — Serviços e Encargos. Esta não ficou melhor por isso, mas é fora de dúvida que a Verba 1, como expressão que deve ser do custo do pessoal ativo do Estado, melhorou sensivelmente. No Orçamento de 1947, a Verba 1 alcançou a soma de Cr\$ 5.917.760 mil cruzeiros, ou seja 47,90% da despesa federal orçada. Dêsse total é óbvio que, para determinação do custo efetivo do pessoal em atividade, deveriam ser deduzidas as importâncias relativas a *Inativos* e *Pensionistas*, somando 748.190 mil cruzeiros, o que reduziria aquela relação para 41,03%. Isso já se está fazendo a partir do Orçamento de 1948.

A rubrica relativa a *Salário-família*, até 1947 presente na então consignação V — Outras despesas com pessoal, da Verba 1 — Pessoal, também não representa gastos com o caráter de contraprestação pelo Estado de serviços executados nalgum dos seus setores. Logo, gravando a Verba 1, estaria a comprometer a sua exatidão. Foi, por isso, a partir também do Orçamento de 1948, transferida para a Verba 3 — Serviços e Encargos. Esta, assim, torna-se mais heterogênea e menos clara.

Por sua vez, a necessidade de uma caracterização melhor das despesas com material está a impor-se. Pela atual classificação, as despesas com material permanente podem ser inscritas tanto na Verba 2 — Material quanto na Verba 4 — Obras, equipamentos e aquisição de imóveis, conforme critério variável, inclusive o de destinar-se o material ao aparelhamento de antigas ou



novas instalações. Bastaria essa duplicidade de classificação para condenar em definitivo o processo até agora usado. Mas, há mais: verdadeiras incongruências ocorrem como no caso da subconsignação 13, da Verba 2, cuja ementa abrange desde "móveis e artigos de ornamentação" até "material de sericicultura, indústria de fiação e tecelagem de sêda" ("Explicação sumária" da "Reclassificação da Despesa Pública, segundo um novo esquema", vol. I).

Na classificação atual, "as verbas cresceram por justaposição, sem obedecer às linhas de um sistema". Especialmente a Verba 3 — Serviços e Encargos padece dêsse defeito. É um verdadeiro "amontoado de rubricas que não se ajustam, que se confundem, que versam objetos da despesa os mais díspares, que não seguem nenhuma ordenação sequer a alfabética". (Explicação sumária, cit.). Os Relatórios da antiga Comissão de Orçamento, de 1943 a 1945, insistiram todos sobre o caráter heterogêneo da Verba 3, fixando mesmo como sua característica fundamental a *variedade ou diversidade de objetos*. Tanto vale para comprometer uma classificação, em que o desejável e necessário é serem, quanto possível, homogêneas as classes, gêneros e espécies que a integram.

A Verba 5 — Eventuais, de orçamento para orçamento, vem diminuindo em relação às demais. Estatisticamente revela mesmo a tendência para desaparecer — desaparecer, pelo menos, como verba. Em 1946, as dotações para Eventuais atingiram a taxa de 0,04% em relação ao total da Despesa orçada. De 1947 para 1949, têm-se mantido na taxa de 0,01%.

A essa tendência estatística corresponde um imperativo de sistemática que não pode nem deve conformar-se com a desproporção que distancia a Verba 5 das outras verbas. Demais, em uma classificação *por objeto* como é a atual, não se justifica a existência de uma verba virtualmente sem objeto próprio, como o seu título mesmo, vago e impreciso, está a sugerir.

A partir dessas premissas, que são apenas algumas razões entre muitas, a compreensão da necessidade de uma classificação melhor, tènicamente idônea, conduziu o S. C. P. A. a estudar um novo esquema, capaz de superar os obstáculos de ordem prática e de atender aos reclamos da doutrina.

Os tratadistas têm acentuado a dificuldade da fixação de uma boa sistemática, que a multiplicidade de motivos enquadrada num orçamento moderno parece cada vês mais agravar.

Não obstante, com a prudência indispensável a empreendimentos dessa delicadeza e envergadura, chegou-se a resultados auspiciosos. Foi composto um novo esquema e já a Despesa para o exercício de 1949, tal como figurava na Proposta Orçamentária, foi inteiramente reclassificada de acôrdo com êle. A S. O. G. executou êsse trabalho, quando da elaboração do Orçamento para 1949,

dentro dos prazos normais, o que prova a sua praticabilidade.

Pelo novo esquema, "a Despesa seria discriminada, inicialmente, pelos diferentes Poderes políticos, constituindo-se um grupo especial para aquêles órgãos que, a rigor, não se enquadram em nenhum dêles (Tribunal de Contas e Conselho Nacional de Economia). Em seguida a Despesa se discriminada pelas unidades orgânicas ou conjuntos definidos que constituem as divisões de 1.º nível dos Poderes". Isto é: a despesa com o Poder Legislativo dividir-se-ia em dotações para a Câmara dos Deputados e dotações para o Senado Federal, a despesa com o Poder Judiciário em dotações para o Supremo Tribunal Federal, para o Tribunal Federal de Recursos e assim por diante.

Acentua a explicação liminar do novo esquema: "Até aqui não haveria, como se vê, senão pequenas retificações e um melhor arranjo na apresentação atual". O critério fundamental da nova classificação seria o do desdobramento da Despesa por unidades administrativas, cujo custo muito aproximado, se tornaria, assim, imediatamente conhecido, "separando-se as despesas de cada uma delas em despesas de custeio (quadro I), despesas de inversão (quadro II) e despesas financeiras (quadro III)".

Dentro de cada um dêsses quadros, as dotações seriam classificadas por verbas, admitida a mesma conceituação atual mas aumentado o seu número e modificadas consideravelmente em sua estrutura. Haveria dez verbas:

- 0 — Pessoal em atividade.
- 1 — Material de consumo.
- 2 — Equipamento (material permanente).
- 3 — Serviços de Terceiros (exclusive os de administração ou execução de obras e os relativos à Dívida Pública).
- 4 — Obras e aquisição de imóveis.
- 5 — Serviços e programas em regime especial de financiamento.
- 6 — Serviços delegados.
- 7 — Dívida Pública (Amortização e juros. Exclusive o resgate no exercício, das dívidas nêle contraídas).
- 8 — Inativos e pensionistas.
- 9 — Encargos diversos (exclusive os relacionados com a Dívida).

A discriminação da Despesa desceria, ainda, a consignaões e subconsignaões, sempre classificadas pelo sistema decimal, procurando atingir uma itemização racional, apta a uma caracterização das dotações em têrmos claros e guardando a desejada coerência.