

Classificação orçamentária de material

OSCAR VICTORINO MOREIRA

MUITOS têm sido os esforços no sentido de ser feita uma classificação orçamentária de material que atenda eficientemente aos interesses da administração.

Baldados, porém, têm sido esses esforços, pois os resultados obtidos não correspondem ao desejado. A falta de base segura tem sido a causadora dos maus resultados. Pela falta de base racional surgem os critérios, as interpretações, os pontos de vista, e quando nos encontramos face a essas possibilidades nada permanecerá seguro e inalterável.

A possibilidade da variação segundo a vontade ou o interesse de cada um, invalida a obra. Analisemos os processos de classificação orçamentária reinantes, a fim de nos certificarmos dos motivos de erros e divergências.

O Código de Contabilidade, qual Hydra de Lerna, resiste aos golpes que lhe têm sido desferidos e se reanima, mantendo seus efeitos por tantos condenados. Esse Código, elaborado ao tempo da vigência da Constituição de 1891, determina em seu Título II, Capítulo II, Seção II, a forma de "organização da proposta de orçamento", que, em face daquela Constituição tornava-o inconstitucional, de vez que no art. 35, que fixava a competência do Congresso, aparecia a expressão: — "Compete *privativamente* ao Congresso a elaboração do orçamento" e segundo o que ficou positivado nos debates da Assembléa Constituinte de 1890, a "proposta de orçamento" elaborada pelo Executivo constituía "colaboração" e isso feria o espírito constitucional. O Código de Contabilidade, todavia, elaborado na vigência daquela Constituição continha matéria inconstitucional e assim mesmo sobreviveu, atravessou a Constituição de 1934, resistiu à Constituição de 1937 e se mantém na vigência da atual, sendo de notar que na lei de reorganização do Tribunal de Contas aparece um dispositivo determinando sua sobrevivência no que não colidir com esse diploma legal.

A referência que fizemos ao Código foi motivada pelo que o mesmo contém no art. 65, e seguintes e que se refere à classificação orçamentária. Seria desnecessário dizer que, quando nos referimos ao Código, não citamos o próprio, mas o seu Regulamento Geral, de vez que este é o que funciona e não aquêle, como é notório.

Em matéria de classificação, esse artigo evidencia o erro inicial quando determina: — "Na

parte referente ao "Material" serão compreendidas NÃO SÓ as despesas PRÓPRIAMENTE de material", etc., o que implica na incorporação de outras despesas que subvercionam qualquer classificação específica.

Considerar-se como despesa de material as referentes a passagens, obras feitas por empreitada, serviços funerários, etc. é o mesmo que de-sejar-se a impossibilidade de rigorosa classificação.

Aliás o espírito do artigo citado é o de atribuir ao material quaisquer despesas que não sejam pròpriamente com pessoal, transformando-se em vala comum, tão fácil para os que desconhecem classificação.

Os artigos seguintes até o de n.º 71 e suas alíneas cuidam das diferenças entre consignações, diferenças essas difíceis de serem observadas. Diz o artigo 66 que as consignações destinadas ao material permanente serão distintas das de material de consumo, mas não consegue esse Código distinguir os materiais. Que importa que as consignações sejam distintas umas das outras se os materiais a serem classificados não são diferenciados?

Procurando oferecer um meio de distinção entre as várias despesas, vamos encontrar o artigo 71 que, em suas alíneas, nos permite apreciar algumas curiosidades.

Diz o referido artigo:

"Serão também distintas de quaisquer outras, e **DISTINTAS ENTRE SI**, as consignações que se destinem a:

- a) medicamentos, drogas, etc.
- b) drogas e produtos químicos ou biológicos", etc.

Como distinguir uma droga de outra? Se examinarmos as quinze alíneas desse artigo teremos ensejo para encontrar as recomendações para a distinção entre: — instrumentos cirúrgicos (alínea a) e instrumentos para aulas, gabinetes técnicos ou científicos e para laboratório (alínea c), assim como instrumentos cirúrgicos (alínea e). Mobiliário (alínea f) deve ser distinto de mobiliário e camas (alínea g). Como será possível distinguirmos os materiais referidos?

Desejando o Código a distinção entre "permanente" e "consumo", como é que na alínea j) êle determina: — "material rodante, inclusive locomotivas, e seus acessórios, para as estradas de

ferro da União”? O *accessório*, integrando-se ao principal, não mantendo a característica da individualização, segundo a qual será isoladamente inventariado, poderá ser tomada como material permanente? Uma roda de uma locomotiva substituindo outra, integra-se ao principal e jamais será inventariada isoladamente, mas a sua aquisição poderá ser feita por uma dotação destinada a material permanente, de acordo com a distinção determinada pelo Código.

Qual foi a base para as distinções ou classificação que o Código desejou utilizar? Por mais que nos esforcemos, não a encontramos.

O erro provém da própria forma de organização do Código. Precisamos de vários códigos, mas um de *contabilidade* não pode ser ao mesmo tempo orçamentário, de escrituração, de classificação, administrativo, etc. como sói acontecer com esse que aí está e resiste a todos os Hércules que o têm desejado eliminar ou substituir. Nem mesmo o fogo, como diz a lenda da Hidra, ou como aconteceu em certo Estado da Federação, fará desaparecer essa obra imorredoura.

O Código cometeu erro palmar, mas há quem o defenda, mesmo porque, sendo falho, permite maior flexibilidade...

Vamos encerrar nosso comentário sobre esse código, pois não desejamos sofrer as conseqüências de nossa imprudência, já que poderá renascer uma das cabeças da Hidra que nos elimine com seu veneno (e há tantas...).

A primeira tentativa de classificação ou distinção apareceu em um Decreto do Governo Provisório e que versava sobre material permanente, de consumo e diversas despesas, nas dotações de material.

Dizia o Decreto 22.225 o seguinte:

“Art. 2.º Por “material permanente” entende-se todo aquele material que, adquirido por qualquer estabelecimento ou serviço da União e sem sofrer transformação, deva figurar no balanço patrimonial, como bens da Nação.

Art. 3.º Na subconsignação “material de consumo ou de transformação será classificada a despesa de todo o material dessa natureza de que necessite para os trabalhos a seu cargo o estabelecimento ou serviço público”.

Notamos a tentativa feita, embora os elementos que oferece para distinção sejam os mais precários possíveis. Material permanente é o que não sofre transformação e deve figurar no balanço como bem patrimonial, explica o Decreto. Um tijolo, um trilho ou uma telha são adquiridos e empregados sem sofrer transformação, mas enquadrar-se-ão na definição? A segunda parte da definição diz que “deva figurar no balanço”. Ora, aqueles materiais deverão figurar no balanço da União como bens patrimoniais; entretanto, isso acontecerá de forma diversa da pretendida, isto é, não serão inscritos isoladamente, personificadamente e, sim, anônimamente subordinados ao prin-

cipal, tal como o imóvel em que tenham sido empregados ou nos quilômetros de via permanente da estrada. Por outro lado, a definição de material de consumo, apresentada por aquele Decreto, não satisfaz. Por material de consumo entende-se todo aquele dessa natureza, são as palavras da lei, e que nos deixam sem saber o que seja realmente material de consumo. No caso dos tijolos, telhas e trilhos, por exemplo, será a classificação de material de consumo aceitável? O sentido de “consumir” é gastar, desaparecer, transformar ou outro semelhante, mas aqueles materiais não estão sujeitos a isso em um tempo relativamente curto ou digamos, em período tão rápido que os possamos considerar como consumidos para fins patrimoniais ou contábeis.

Assim como esse Decreto que acabamos de comentar, várias têm sido as tentativas no sentido de estabelecer diferenças entre permanente e consumo, ou visando classificar orçamentariamente os materiais, sem serem obtidos resultados práticos ou seguros. Partindo a classificação de base que exija critério, interpretação, ponto de vista ou outra forma ligada à vontade ou inteligência de cada um, os resultados serão sempre díspares.

A finalidade de uma classificação deve ser conhecida antecipadamente, o que é lógico. Que importa distinguir material permanente do de consumo sem objetivo certo? Se fôsse possível a avaliação do aumento patrimonial através da soma das dotações destinadas no orçamento a material permanente, pelo menos essa vantagem haveria, mas nem isso será possível verificar-se.

Um serviço público adquire vários materiais chamados de consumo e agrupando-os ou transformando-os, forma um bem que poderá ser arrolado como permanente. Nesse caso as despesas são classificadas como de consumo ou de custeio e o resultado implica no aumento patrimonial. Estará certa a classificação da despesa? Qual o critério de classificação que impediria o erro? Cremos não existir.

Apreciemos, entretanto, os chamados critérios de classificação.

Segundo uns, a durabilidade mínima de dois anos é suficiente para qualificar a coisa; como permanente segundo outros a natureza do material é que deverá indicar; para outros, ainda, será o destino ou aplicação, e ainda haverá quem observe a origem, já para não falar nos que se condicionam unicamente à natureza da dotação para estabelecer a condição do material. Qualquer desses critérios não resiste a uma análise, dando margem a divergências.

Outro aspecto a ser considerado e de importância é o que diz respeito à série de interpretadores que existirá no curso dos trabalhos e que normalmente serão: — a repartição que elabora a sua proposta parcial de orçamento, o órgão de orçamento, ministerial, o órgão encarregado da elaboração da proposta geral de orçamento, o Congresso, o órgão centralizador das compras, e finalmente o Tribunal de Contas. Cada um desses setores terá opinião própria, encarando segundo seus pontos de vista e variando conseqüentemente.

Nas condições que apresentamos vive a administração pública, sob as dificuldades que lhe são criadas, sem ser encontrado um meio hábil que a livre. Mais, ainda, em virtude de disposição constitucional (art. 77, § 3.º); tem caráter proibitivo o ato do Tribunal de Contas que impugnar uma despesa por impropriedade de classificação.

Dá a Lei Magna a maior força ao ato do Tribunal, e no entanto a causa fundamental é insegura. O próprio Tribunal varia nas suas interpretações e quando essas variações não são do Tribunal pleno, podem ser dos semanários ou das delegações.

Deverá existir um modo pelo qual tôdas as decisões sejam tomadas uniformemente, evitadas as disparidades tão prejudiciais à administração. No caso do Tribunal, devemos considerar que todo êle é um único órgão, não podendo ser alegado que as diferentes manifestações decorram de autoridades diversas.

Se ocorrem fatos como êstes, em que num mesmo órgão as decisões ou interpretações variam seguidamente, como é notório, o que não se passará na administração pública, em geral?

Uma repartição que se dedica ao ensino, por exemplo, solicita os recursos financeiros em sua proposta parcial orçamentária de forma incorreta, pois encontrando uma subconsignação destinada a material permanente e dizendo: "material de ensino e educação, etc." julga ser a mais apropriada para o seu caso, e sem qualquer elemento positivo e elucidativo, aí traduz tôdas as suas necessidades; na execução, porém, surge a dificuldade. Quer adquirir um tórno mecânico e não pode porque êle é classificável na sub 04; quer adquirir um duplicador e não pode porque o mesmo deve ser comprado pela sub 13; ainda deseja adquirir livros escolares para distribuir aos seus alunos e se vê impedida porque essa despesa só poderá correr pelas sub 17, e assim por diante. Em face das impossibilidades terá dois caminhos a seguir: — valer-se do muito conhecido processo burocrático tão pitorescamente apelidado de "química" e comprar artigos enquadráveis na sua sub 09 e receber outros de que necessita, de fato; ou procederá às suas concorrências, recebendo e utilizando os materiais, deixando que as contas (ordens de pagamento) sejam impugnadas pelo Tribunal, sem ligar a isso a menor importância. Quem, no caso, sofrerá as imediatas conseqüências será o fornecedor que não receberá o pagamento daquilo que tiver fornecido, só o conseguindo, sabemos lá quando, por exercícios findos, o que não é direito. Dissemos, todavia, que o fornecedor sofreria as conseqüências imediatas, e não tôdas as conseqüências. O Estado, sim, é que sofrerá integralmente as conseqüências. O fornecedor desavisado será prejudicado uma vez, mas na seguinte oferecerá por preços que suportem os juros perdidos e os por perder, como ainda uma margem para outras despesas não previstas...

Além de atentar contra os bons princípios, não é recomendável a recusa de pagamento do que o Estado adquiriu e passou a utilizar.

Se um particular assim proceder, será levado à barra do tribunal e sendo sociedade de direito privado poderá ir até à falência, respondendo seus bens. Como poderemos compreender que, por motivo de interpretações de classificações inseguras sejam negados pagamentos de aquisições feitas pelo Estado? Como poderemos interpretar o princípio moral do dispositivo constitucional a que aludimos? Para nós aquêle dispositivo impõe a existência de normas tão certas que não permitam a ocorrência de fatos como os que apresentamos. Dir-se-ia que mesmo havendo uma classificação perfeita e insofismável haveria casos de impropriedade. Concordamos, mas nesse caso o fornecedor que, conhecendo por ser pública a classificação, concordasse em fornecer, arriscando-se a não receber o valor correspondente, estaria associado à prática do erro, como ocorre no caso da execução de qualquer ato doloso levado a efeito por um servidor público em combinação com um particular.

O D.A.S.P., por sua antiga Divisão de Material, havia estudado uma forma de organização da verba "Material" no orçamento que, não só facilitaria a elaboração de propostas, o seu exame, a votação, como o controle e a execução; êsse estudo foi bem acolhido pela antiga Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, presidida então pelo Presidente do D.A.S.P., e se encontra exposto no Relatório daquela Comissão e referente à proposta do orçamento de 1943. E' de notar-se a alusão a uma condição indispensável: — A elaboração do índice de material, no qual os artigos apareceriam com a indicação de sua correta classificação orçamentária. Sem o índice que estabelece uma classificação convencional, estamos certos de que não será possível conseguirmos um meio exato para classificar. O principal é fugirmos das interpretações e pontos de vista, como de tudo que nos sujeite à variação, à vontade pessoal, e a classificação convencional é o único modo que nos permite tal coisa.

Em maio de 1945, e já são passados quatro anos, foi expedido o Decreto-lei n.º 7.584, que diz:

"Art. 13.

§ 1.º A classificação da despesa será feita de acôrdo com o que constar do *índice de Material*, que fôr organizado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.).

§ 2.º Quando, não havendo *índice de Material*, a Delegação do Tribunal de Contas impugnar a classificação da despesa, etc. . ."

Essa lei atribuiu ao D.A.S.P. a elaboração do Índice de Material que ainda não foi feito. Há a opinião de que, tendo sido baixado posteriormente o Decreto-lei n.º 8.323-A (7 de dezembro de 1945), que retirou do D.A.S.P. a sua antiga Divisão de Material, não mais lhe cabia a elaboração do referido índice. Pelo simples fato de ser um índice de material não nos parece procedente a opinião. O índice será de material, sem dúvida, mas sua finalidade é essencialmente orça-

mentária, atribuição esta que continua pertencendo ao D.A.S.P., enquanto não houver lei que a retire desse órgão. Aquela opinião não nos parece certa, também, porque se o fato de ser um índice de *material* e não possuir o D.A.S.P. mais a sua divisão própria, bastará para se considerar que não o pode elaborar ou cumprir a lei, como poderemos, então compreender as disposições contidas nos Decretos-leis ns. 9.633, 9.691 e 9.824, de 1946? Estas leis referem-se a arrolamento de material e atribuem participação do D.A.S.P., e são posteriores à sua reforma que serve de motivo para a não elaboração do índice. Cremos que se trata de uma questão de esclarecimento da matéria, e a elaboração do índice neste momento seria bem recebida por toda a administração pública, assim como iria produzir os mais benéficos resultados.

E' fato que a lei concedeu só ao D.A.S.P. a elaboração do Índice, mas poderia ser por este obtida a cooperação valiosa de outros órgãos da administração que não se furtariam a colaborar, tais como o Tribunal de Contas, a Contadoria

Geral da República, o Departamento Federal de Compras e talvez mesmo os órgãos do Congresso. Seria um trabalho de inestimável valor e que em muito contribuiria para a seriedade de certos trabalhos administrativos, vindo auxiliar mesmo a redução de vários preços de utilidades adquiridas pelo Estado.

Existe na Câmara dos Deputados uma Comissão encarregada de elaborar um novo Código de Contabilidade Pública, e estamos seguros de que constituiria uma boa sugestão a determinação para que conste do futuro trabalho a obrigatoriedade do respeito à classificação orçamentária que constar do Índice.

Pelo conhecimento que temos do assunto, julgamos que, enquanto não houver o índice previsto no Decreto-lei n.º 7.584, não será possível classificarmos as despesas com material de forma certa e insofismável.

Fazemos votos para que seja compreendida a necessidade que apontamos e seja elaborado o índice tão necessário à administração pública.

* *
*

Não é, pois, de duvidar-se que a documentação, como coletânea de informações, sob seu aspecto estático, ou morta como é designado no caso, venha também a se desenvolver como manancial valioso em atividades divulgadoras e de instrução em cada órgão, no seu setor respectivo. A documentação "viva" que não se limita a acumular dados e esperar os consulentes, mas que vai a eles, aos interessados, ao público, sob as formas mais amplas de difusão de conhecimentos, levar cada serviço correspondente dos ministérios e órgãos, a um esforço de expor o que conhece, o que acumulou e o que por experiência própria e alheia foi dado a conhecer aos burocratas e técnicos nos setores respectivos.

Louvamo-la como uma das mais poderosas formas de aperfeiçoamento dos serviços públicos e de seus funcionários, com inegáveis vantagens para os administradores que encontrarão, aí, não só o passado, mas também as tendências e sugestões para solução de problemas novos.

R.S.P. — Março-abril de 1947.

* *
*

O orçamento é, ou deve ser, o plano pelo qual ou segundo o qual os recursos financeiros para atender aos gastos de um determinado período fiscal são assegurados e distribuídos às repartições competentes para a execução desses serviços. Deve basear-se nos serviços que vão ser prestados, os quais são condicionados pelos compromissos e funções que o Estado reconheça serem de sua competência. *O orçamento é apenas uma expressão, em termos monetários, do trabalho que o Governo pretende executar durante um período determinado.*

Deve ter como base um plano de trabalho. Isso é mais importante do que sua forma ou do que a receita e a despesa em que se classifica. Os pedidos de verba dos órgãos administrativos deverão, primeiro, ser expressos em termos do trabalho que pretendem realizar e, só depois de examinado e aprovado esse trabalho, é que se fará sua tradução em termos do dinheiro que será necessário para cumprimento do programa a que corresponde. Tanto o plano de trabalho como o plano financeiro deverão ser apresentados pelo órgão administrativo à agência de orçamento, que precisará conhecer, também, todas as operações que foram feitas para traduzir um nos termos do outro.