

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

A classificação da despesa em face da nova Constituição de 1946

FRANCISCO MELO

SEGUNDO os mais abalizados tratadistas de finanças inclusive o autor americano A. E. Buck em seu conhecido livro "Public Budgeting" são cinco os critérios principais de classificação das despesas públicas:

- 1.º segundo as funções essenciais do Estado;
- 2.º por unidades administrativas;
- 3.º pelo objeto da despesa;
- 4.º pelo caráter da despesa;
- 5.º por fundos.

No primeiro caso, temos a classificação primária da despesa de acordo com as finalidades do Estado, isto é, educação, saúde, defesa nacional, serviços de segurança pública e assistência social, etc.

Esta classificação não é desconhecida dos nossos administradores. A padronização dos orçamentos Estaduais e Municipais realizada pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, consubstanciada no Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho de 1940, é um exemplo desse critério.

De acordo com esse padrão orçamentário obrigatório para os Estados e Municípios, a despesa foi distribuída em 10 grupos:

0. Administração Geral
1. Exação e Fiscalização Financeira
2. Serviços de Segurança Pública e Assistência Social
3. Serviços de Educação Pública
4. Serviços de Saúde Pública
5. Fomento
6. Serviços Industriais
7. Serviço da Dívida Pública
8. Serviços de Utilidade Pública
9. Encargos Diversos.

Além da classificação acima feita pelas finalidades essenciais do Estado, a discriminação ainda se desdobra por serviços ou unidades administrativas e elementos.

A discriminação da despesa pelas unidades administrativas, utilizada pelo Governo Federal até 1937, é de inestimável valor para uma perfeita administração financeira porque permite o conhecimento do custo real dos serviços do Estado, e a comparação com outros serviços de natureza e finalidade semelhantes.

Em 1937, por sugestão do extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, na Exposição de Motivos de 16 de junho de 1937, que mereceu a aprovação da Câmara dos Deputados, foram feitas alterações substanciais na apresentação formal do orçamento.

Fundamentando a sua reforma esclareceu o próprio Conselho:

"Os ministérios representam a administração, e as verbas, o serviço público, cuja natureza e especialização as consignações e subconsignações definem respectivamente".

"Assim é que, em vez de encarar como elemento primordial, a administração e os serviços públicos, considerou como ponto básico, fundamental da classificação orçamentária, os elementos, isto é, as utilidades que se tornam indispensáveis para administrar qualquer organismo econômico. E esses elementos, — consoante o sistema binário predominante no Universo — são apenas dois: pessoal e material" (1).

Como desdobramento e completando as necessidades da administração surgiram mais dois elementos: Serviços e Encargos e Obras. Para aten-

(1) Nova Técnica Orçamentária — João Ferreira de Moraes Júnior — Revista do Serviço Público — Novembro de 1937.

der às despesas imprevistas não constantes das tabelas surgiu mais uma verba — Eventuais — que aparece sempre no orçamento como dotação global nos gabinetes ministeriais.

A dívida pública que constitui um encargo da União foi também erigida em Verba principal.

Tivemos então, de acordo com a orientação traçada por aquêle extinto órgão, seis verbas principais :

- Verba 1 — Pessoal
- Verba 2 — Material
- Verba 3 — Serviços e Encargos
- Verba 4 — Eventuais
- Verba 5 — Obras, Melhoramentos e Equipamentos
- Verba 6 — Dívida Pública

As verbas foram divididas em Consignações e Subconsignações, alíneas, itens e incisos, representando os incisos, as repartições. Em 1943, com a criação do "Plano de Obras e Equipamentos" foi excluída do Orçamento ordinário a Verba Obras, ficando atualmente cinco verbas principais.

Com a Constituição de 10 de novembro de 1937, a classificação da despesa deveria ter sofrido profundas alterações. O artigo 69 da atual Constituição, diz que a "discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviços, departamento, estabelecimento ou repartição". É preciso notar que a palavra serviço, aqui não foi empregado como sinônimo de finalidade, atividades do Estado, e sim como sinônimo de repartição, unidade administrativa. Discriminação e especialização do ponto de vista constitucional são também palavras sinônimas, significando a classificação orçamentária da despesa, o seu modo de distribuição dentro das unidades administrativas.

Apesar do dispositivo constitucional citado, a despesa no orçamento federal, continuou a ser classificada tendo em vista a natureza, isto é, nos elementos pessoal, material, etc. Inaugurava-se uma nova técnica orçamentária que embora recebida com aplausos pelos tratadistas de contabilidade pública e até hoje adotada, não beneficiou a administração financeira federal.

Com a atual discriminação orçamentária não é possível conseguir o total de gastos de cada serviço. Nas organizações industriais do Estado essa necessidade de ser apurado o custo real dos serviços é de grande importância e urgência.

A tendência moderna de entregar ao Estado a direção dos seus estabelecimentos industriais agindo como uma entidade privada, veio imprimir a obrigação de ser conhecido em seus mínimos detalhes, o custo do artigo produzido, para que o Estado possa auferir o desejado resultado de suas indústrias.

Uma terceira forma de classificação de despesa baseia-se em sua natureza, isto é, nos vários elementos que entram no funcionamento do serviço público: pessoal, material, diversas despesas, etc. É a nossa atual classificação orçamentária, como vimos acima.

Diz-se que a despesa pública é classificada pelo caráter quando há separação das despesas que visam a atender as necessidades normais da administração pública, e as despesas com inversões de capital, que ao contrário das primeiras, em vez de diminuir o patrimônio, aumenta-o, ocorrendo o que se chama uma mutação patrimonial.

A classificação por fundos, inteiramente inaplicável aos orçamentos públicos pode ser usada paralelamente a outras classificações, como está acontecendo atualmente no orçamento brasileiro. Citaremos, para exemplo, o Fundo Rodoviário Nacional e o Plano de Obras e Equipamentos.

A classificação primária da despesa por unidades administrativas é a que deve ser adotada pela nova Constituição a fim de normalizar a administração financeira do país.

Adotando-se um critério pragmático, por unidades administrativas, entenderíamos, os dois órgãos do Poder Legislativo, Senado e Câmara, o Poder Judiciário, com suas subdivisões, e os órgãos em que se decompõem o Poder Executivo. Teríamos as repartições subordinadas à Presidência da República e os Ministérios com seus Departamentos, Divisões e Serviços perfeitamente individualizados. Dentro de cada serviço haverá a discriminação por elemento: pessoal, material, diversas despesas e encargos diversos.

Teríamos a classificação primária em títulos (os três Poderes) capítulos, incisos, itens e parágrafos conforme as necessidades da discriminação da despesa. Como exemplo citaremos: Título III — Poder Executivo — Capítulo XI — Ministério da Agricultura — inciso I — Departamento de Administração — item a) Divisão do Pessoal. A Verba passaria a significar o elemento dentro da unidade administrativa, e a consignação, sub-

consignação e a alínea, o desdobramento desse elemento.

VERBA PESSOAL

A Verba Pessoal deve necessariamente incluir a totalidade das despesas feitas com pessoal civil e militar.

De um exame atento das várias consignações da atual Verba 1 — Pessoal, verifica-se que ela contém despesas passíveis de inclusão em outras verbas, e que contrariamente, outras verbas abrangem rubricas classificáveis na Verba Pessoal.

Admitindo que pela Verba Pessoal deverão ser custeados os serviços com o pagamento de vencimentos, salários e sôldos, assim como tôdas as vantagens e indenizações previstas no Estatuto dos Funcionários a que têm direito os servidores públicos em atividade, devem ser excluídos das despesas com pessoal as seguintes consignações computadas nesta verba :

Pessoal Adido e em Disponibilidade
Inativos
Pensionistas
Etapas e Auxílios.

MATERIAL

O atual desdobramento da verba material deverá sofrer profundas alterações na redação das ementas, pois a atual discriminação não está atendendo às suas finalidades.

As atuais Consignações da Verba 2 — Material, são em número de quatro : Material Permanente, Material de Consumo, Diversas Despesas e Outras Despesas com Material.

Na Consignação I — Material Permanente, está incluído o material suscetível de avaliação patrimonial, isto é, que deverá constar do balanço patrimonial da União.

Na Consignação II — Material de Consumo, está incluído o material destinado a satisfazer os gastos normais da administração pública ou o material que por qualquer processo industrial ou comercial sofre transformação.

A Consignação III — Diversas Despesas, foga completamente ao sentido da classificação que lhe é atribuída no orçamento. Com exceção de

duas subconsignações 29 e 30 que comportam compra de material propriamente dito, como sejam, material para acondicionamento e embalagem, e artigos para limpeza e desinfecção, as outras 14 subconsignações são ou serviços de terceiros, ou encargos gerais da União.

A Consignação IV — Outras Despesas com Material, compreende dotações para aquisição de material para as repartições distantes do órgão centralizador de compra, sem distinção do material a ser adquirido. Assim por esta subconsignação são atribuídas dotações a Delegacia do Tesouro Nacional no Exterior, Territórios Federais, etc.

A existência dessa subconsignação fere a verdade orçamentária que se procura alcançar com a discriminação do orçamento. Em virtude das diferenças de preços, e das dificuldades decorrentes das distâncias do órgão centralizador de compras, a existência dessa Consignação somente se justifica no caso das repartições sediadas no exterior.

A classificação orçamentária do material observa concomitantemente as seguintes condições : natureza, origem, finalidade, duração e valor do material.

Estabelecer, previamente, critérios básicos de classificação é enveredar pelo mesmo caminho de erros e imperfeições que até hoje temos trilhado.

A extinta Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda apresentou em seu relatório de 1943, páginas 546 e 576, um novo método de discriminação das despesas de material. Utilizando o método de "Classificação Decimal Internacional" aquêle extinto órgão reduziu a 10 as consignações fundamentais da Verba 2 — Material.

"Convém notar que a classificação do material não mais seria feito exclusivamente pelas ementas como acontece atualmente. Estas ementas representam, por assim dizer, uma síntese. Far-se-ia a classificação de acôrdo com a parte explicativa de cada consignação, da qual resultou a ementa (consignação) como um resumo. Auxiliaria o novo sistema um "Índice Alfabético", que indica para cada artigo, de per si, exatamente a consignação em que êle se enquadra. Não haveria, assim, qualquer hipótese de "interpretação arbitrária" e tão somente um ligeiro esforço de iden-

tificação, ao alcance de qualquer servidor público, ainda que fossem muito precários os seus conhecimentos orçamentários”, pág. 550 (2).

VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS

A Verba 3 — Serviços e Encargos aparece de modo mais impreciso ainda do que as Verbas Pessoal e Material. Há uma só Consignação sem delimitar a natureza dos encargos.

Para ser normalizada a situação da Verba 3, é necessário que as diferentes despesas por ela atendidas sejam reunidas em grupos homogêneos. Assim a atual Verba 3 passaria a englobar apenas serviços de terceiros, isto é, trabalhos prestados por terceiros à administração pública.

(2) Proposta Orçamentária para 1943 — Relatório — Imprensa Nacional — Rio, 1943.

VERBA 4 — EVENTUAIS

A Verba 4 — Eventuais, deve ser suprimida e criada a Verba Encargos Diversos englobando os compromissos assumidos pela União, inclusive a Dívida Pública e as subconsignações excluídas da Verba 1 — Pessoal.

Adotando a classificação preconizada evitaríamos o desdobramento da despesa pública em 10 grupos gerais, como acontece atualmente com os orçamentos Estaduais e Municipais. Por outro lado, atenderíamos a um perfeito conhecimento das finalidades prestadas pelo Estado, pois a denominação das nossas unidades administrativas principais e secundárias já sintetizam a natureza dos serviços por elas prestados.

ORGANIZAÇÃO

A competência da Seção da Reestrutura da Administração Federal

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

AO tratar da Seção do Plano de Reestrutura da Administração Federal — um dos dois grandes setores do Serviço de Racionalização Administrativa que é, por seu turno, uma das subdivisões da Divisão de Orçamento e Organização — o Regimento estabelecido para o D.A.S.P. pelo Decreto n.º 20.489 de 24 de Janeiro de 1946, começa estatuindo que à Seção competirá:

“proceder ao levantamento da estrutura da administração federal, mantendo atualizados os registros a respeito”.

É sabido que, nas enumerações legislativas, se procura dispor as matérias segundo a ordem de prioridade, de sorte que, via de regra os primeiros artigos, as primeiras alíneas, os primeiros parágrafos encerrem disposições de importância superior à das dos artigos, alíneas e parágrafos respectivamente subsequentes.

Na conformidade de tal critério, a principal incumbência da Seção seria a de proceder ao levanta-

tamento da estrutura da administração federal. Não nos parece, porém, que assim seja realmente, pois que o reconhecimento da estrutura tem apenas valor instrumental, é apenas meio conducente a um fim. Podemos, todavia, renunciar, por enquanto, a fixar conclusões sobre este ponto e fazer alguns comentários em torno daquela incumbência, que é o que desejamos no momento.

O levantamento da estrutura da administração faz-se, regularmente, por dois meios:

- a) exame atento da legislação;
- b) entrevista com todas as pessoas que exerçam qualquer parcela de função diretiva ou questionário dirigido a essas mesmas pessoas.

Os dois meios não são excludentes um do outro. Ao invés, completam-se necessariamente e têm, portanto, de ser empregados em simultaneidade.

A legislação, por si só, dá é claro, o que existe estabelecido por lei. Assim, parecerá que o simples