

Especialização ou discriminação da Despesa

ARIZIO DE VIANA

COMO ninguém ignora, no conjunto orçamentário, tanto as despesas como as rendas públicas, devem ser discriminadas pormenorizadamente. Essa discriminação tem por fim tornar conhecidos, sem dificuldades, todos os recursos de que o Estado se utiliza, assim como os diferentes modos por que são eles aplicados na administração pública. A isso se chama regra de especialização orçamentária, que se acha necessariamente vinculada ao problema de classificação das diferentes formas de entradas e de saídas dos recursos financeiros do Estado.

Examinemos, sumariamente, como se aplica no orçamento brasileiro a regra de especialização, na parte da Despesa.

Em 1938 o Orçamento Geral da União passou a apresentar um novo método de discriminação das despesas. O vocábulo *verba* que, seguido de uma ordem numérica crescente, era usado até então para indicar as diferentes repartições, como títulos principais da Despesa Pública, passou a designar seis espécies distintas de gastos, a saber: *verba 1 — Pessoal, verba 2 — Material, verba 3 — Serviços e Encargos, verba 4 — Eventuais, verba 5 — Obras ... verba 6 — Dívida Pública.*

Este método foi adotado por iniciativa do extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, que o justificou satisfatoriamente em sua exposição de motivos, de 16 de julho de 1937, dirigida ao Presidente da República. Além de ser uma das peças mais significativas da nossa literatura oficial sobre orçamento, a mencionada exposição de motivos é um excelente ponto de referência para qualquer estudo sobre o atual orçamento brasileiro.

O Conselho deu início a uma reforma da estrutura do orçamento em termos mais radicais do

que a que fora tentada, no ano anterior, pelo Ministério da Fazenda. Os esforços desse Ministério no sentido de aperfeiçoar a nossa técnica orçamentária encontram testemunho no orçamento de 1937, que precedera ao da reforma delineada pelo Conselho. O orçamento de 1937 já representava um sensível aperfeiçoamento na discriminação das despesas. Em suas considerações a respeito desse orçamento o Ministro Souza Costa teve a oportunidade de frizar, com estas expressivas palavras, a desordem que até então se observava em matéria de discriminação das despesas:

“A nossa lei de meios não oferece nenhuma originalidade e podemos mesmo dizer que nela predomina a falta de unidade, apresentando-se de forma confusa e sem obedecer a um critério preestabelecido.

Cada Ministério distribue e classifica as suas despesas como melhor lhe parece, e afinal o conjunto desordenado, constitue uma peça falha sob o ponto de vista da boa técnica, além dos inconvenientes que oferece ao controle e à escrituração.

O nosso orçamento ressent-se de uma classificação metodizada; nenhuma ordem existe na distribuição dos créditos... No regime atual, difícil seria fazer uma estatística perfeita das nossas despesas, certo como é que a especificação é inteiramente falsa” (1).

A reforma introduzida pelo Conselho foi uma consequência da revisão das “tabelas explicativas das propostas de orçamento dos diversos Minis-

(1) Souza Costa — *Orçamento e Contas Públicas de 1935 a 1939*, págs. 24 e 25 — Imprensa Nacional, Rio, 1940.

térios, para o exercício de 1938" (2), a que procedeu com o fim de adaptá-las às novas exigências criadas pela lei n. 284, de 1936. Admitindo que, em virtude da tradicional organização administrativa do Brasil, os serviços públicos devem ser executados sob jurisdições departamentais, chamadas Secretarias de Estado ou Ministérios (com a ressalva de determinados órgãos, de instituição recente, subordinados diretamente ao Presidente da República), o Conselho manteve a antiga forma de distribuir os créditos em *Anexos*, integrantes da lei orçamentária, correspondentes a cada um dos Ministérios

*
* *

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

Nos serviços públicos dois elementos se distinguem e se completam: o *elemento humano* e o *elemento material*" (3).

Embora apoiado nessas premissas, verificou o Conselho que não seria possível agrupar, conforme em princípio concluiria, todas as dotações orçamentárias em torno do clássico binômio: *peçoal e material*. De modo que, além das verbas *Pessoal e Material*, foram admitidas mais quatro, para designar, distintamente: *Serviços e Encargos*, *Eventuais*, *Obras* e *Dívida Pública*.

Este critério de classificação é perfeitamente aceitável pela sua inteligente simplicidade. Não chega a ser um modelo inalterável de síntese. Mas, contribue, necessariamente, para dar uma satisfatória homogeneidade às variadíssimas operações orçamentárias. Aliás, esclareceu o próprio Conselho que, dentro da exiguidade do tempo de que dispunha, resolvera restringir a sua tarefa ao "mínimo exequível, traçando, em linhas gerais, um plano de elaboração que, se não atende de uma vez ao que é preciso fazer, marca as bases de uma organização que permitirá aos estudiosos do assunto, sem maiores obstáculos, a tarefa complementar da correção de enganos e preenchimento de lacunas" (4).

Em verdade, os autores da reforma orçamentária de 1938 partiram deste critério: o Estado, no complexo de suas atividades, joga com dois elementos — *peçoal e material*; por conseguinte, as suas despesas ordinárias devem referir-se, preferentemente, a esses elementos indispensáveis ao exercício da sua ação. Nada mais natural que mencionar o orçamento, com clareza, a importância dos gastos com pessoal e material num exercício financeiro. Tais elementos se acham, porém, localizados em diversas repartições que, por sua vez, estão agrupadas nos Ministérios e demais órgãos autônomos. Logo, a estes deve corresponder, em primeiro plano, a distribuição dos respectivos créditos, afim de que se saiba quanto dispendem com pessoal e material.

*
* *

A Despesa Pública comumente se classifica de conformidade com as atribuições essenciais do Estado. Mas, a conceituação de atribuições essenciais do Estado ainda é encarada como velho tema para controvérsias doutrinárias. Antigamente essas atribuições eram limitadas. Havia possibilidade de estabelecer-se distinção nítida entre interesses públicos e privados. Hoje não se pode distingui-los com precisão. A esfera de ação do Estado amplia-se ilimitadamente e tende a absorver todas as prerrogativas individuais em nome do bem estar coletivo.

A figura do Estado é o reflexo de um regime político. Na evolução histórica de qualquer nação, em particular, influem correntes de pensamento e injunções exteriores de ordem universal, oriundas de princípios doutrinários e de imperativos econômicos que sustentam as condições de equilíbrio da política internacional. Assim apresentam com frequência os regimes políticos características comuns. Será todavia uma imprudência querer identificá-los, apenas, pelo fato de apresentarem tais características. Estas, na maioria das vezes, nada mais revelam do que simples semelhança no aspecto formal das instituições. Todos sabem que, a despeito da semelhança superficial que os Estados possam oferecer, há sempre entre eles profundas diferenças, que tanto mais se destacam quanto mais vigorosas são as exigências próprias do ambiente em que se processa a organização política de uma nação. Isto posto, cada Estado terá atribuições que variam segundo as exigências do

(2) Conselho Federal do Serviço Público Civil — Exposição de motivos de 16 de julho de 1937.

(3) *Idem, idem.*

(4) *Idem, idem.*

seu meio e a essas atribuições corresponderão, forçosamente, encargos financeiros que constituirão a parte denominada Despesa Pública do seu Orçamento.

Seria desejável que as despesas públicas se classificassem de conformidade com a natureza e a extensão dessas atribuições. Verifica-se, porem, intuitivamente, que elas são múltiplas e intercorrentes e que seriam vãos os esforços de circunscrevê-las, com rigor, em grupos genéricos e homogêneos. Há pessoas que julgam aconselhável a imitação pura e simples do método empregado por este ou aquele país. Apesar dos grandes esforços despendidos pelos homens de governo e pelos tratadistas da matéria, ainda não se conhece um método idôneo que se recomende, indiferentemente, a todos os países, como o melhor para classificar as despesas públicas.

O objetivo de qualquer classificação é concentrar sistematicamente em grupos destacados os elementos homogêneos que se acham dispersos num conjunto. No caso presente, trata-se do conjunto orçamentário e, especialmente, da variedade de créditos correspondentes à realização de diversas atividades do Estado. Essas atividades são exercidas diretamente (por intermédio dos órgãos da administração) ou indiretamente (por delegação conferida a terceiros). De qualquer modo, toda a atividade que se relacione com a existência do Estado, isto é, ao pleno desempenho de suas atribuições essenciais, é subordinada a um órgão que a executa ou fiscaliza. Portanto, a classificação da despesa por órgãos da administração envolve, implicitamente, a classificação por atribuições essenciais do Estado.

A constituição de 1937 estabelece, em seu artigo 69, que a *discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição*.

Não parece muito claro, à primeira vista, esse dispositivo constitucional. Com efeito, quanto aos vocábulos — *departamento, estabelecimento e repartição* — pode-se admitir que se refiram a unidades de administração, agrupadas em Ministérios ou em outros órgãos subordinados diretamente ao Presidente da República. Mas, quanto ao vocábulo — *serviço* — não é possível evitar a confusão, visto como pode ser tomado para significar *função, atribuição ou atividade específica* do Estado, por exemplo: *Defesa Nacional, Educação Pública, Segurança Interna*, etc., e também na

acepção de unidade administrativa, por exemplo: *Serviço de Proteção aos Índios, Serviço de Fiscalização do Comércio de Farinhas*, etc.

A nossa primeira divisão da Despesa Pública consiste em distribuir as dotações orçamentárias aos Ministérios e demais órgãos autônomos, que constituem setores da administração encarregados do exercício das principais atividades do Estado. Logo, a classificação por *serviço* (na primeira das duas mencionadas acepções) está atingida, de acordo com a prescrição constitucional.

Se esses Ministérios e demais órgãos autônomos abrangessem, efetivamente, todas as atividades que a rigor deveriam desempenhar, quando o Orçamento da União consignasse — Despesa do Ministério da Educação e Saude: 340.000 contos de réis — poder-se-ia deduzir que as despesas do Governo Federal com o *serviço* de educação e saude atingiriam a 340.000 contos de réis anuais

Convém acentuar, no entanto, que à conta de outros Ministérios correm despesas que dizem respeito à *educação e saude*, tais como as de manutenção de serviços clínicos e de hospitalização, de cursos de aperfeiçoamento, de escolas e diversas outras de amparo à cultura, que deveriam ser levadas em consideração quando se quisesse levantar o total das despesas da União com o *serviço* de educação e saude.

Poder-se-á argumentar com a hipótese de que essas atividades de caráter educacional e sanitário deveriam passar para o Ministério da Educação e Saude. Mas, não seria fácil, nem conveniente em muitos casos, concretizar essa hipótese. As Escolas Nacional de Agronomia e Nacional de Veterinária, por exemplo, ficam muito bem sob a jurisdição do Ministério da Agricultura, assim como as Escolas Naval e Militar devem continuar subordinadas, respectivamente, aos Ministérios da Marinha e da Guerra. Vê-se claramente que o problema de classificação da Despesa Pública guarda íntima conexão com o da organização administrativa.

Casos como estes podem ser notados em vários Ministérios, com relação a atividades que lhes deviam caber especificamente e que são, no entanto, exercidas por outros Ministérios. Aliás, nenhum inconveniente existe em que diferentes órgãos desempenhem, esporadicamente, algumas das funções específicas de determinado órgão, desde que para isso concorram circunstâncias relevantes e haja uma coordenação dessas funções.

Se se tomar o vocábulo *serviço* na segunda acepção, isto é, quando designa uma unidade administrativa, também nada haverá a objetar quanto à discriminação da despesa atualmente adotada no orçamento federal brasileiro, porque todos os Serviços (unidades administrativas: *Serviço de Proteção aos Índios*, etc.) nele figuram com as respectivas dotações.

Embora pouco claro na superfície, o dispositivo constitucional (art. 69), que consagra a regra de especialização da despesa, pode abranger em sua imensa profundidade sistemas diferentes e às vezes opostos de classificação. Isto revela, apenas, que a Constituição, ao adotar aquela regra, limitou-se a enunciá-la de modo geral. Não indicou para o seu cumprimento normas rígidas e inalteráveis de classificação. Permitiu, ao contrário, que o uso e a legislação ordinária resolvessem este problema ao sabor das conveniências porque, como todo o mundo sabe, as soluções adequadas a qualquer classificação desejável encontram-se na vala comum das convenções, que variam com o tempo e os costumes.

* * *

O volume da Despesa Pública é um índice de realizações governamentais. Despesas suntuárias dificilmente podem ser toleradas nos tempos que correm. Em regra, toda a despesa do Estado é necessária, legítima, produtiva. Mas, a classificação se impõe como medida destinada a facilitar a revelação dos fins em que são empregados os créditos orçamentários. Por intermédio da classificação apercebe-se a opinião pública da maneira pela qual é gasto o dinheiro que os contribuintes pagam ao Estado. Ao mesmo tempo, uma classificação, quando bem feita, permite ao administrador examinar a proporcionalidade dos gastos, verificar se existe ou não exagero de uns em relação aos outros e, conseqüentemente, procurar uma justa compensação entre eles, em obediência a um programa geral de administração.

De acordo com a regra de especialização, na parte da Despesa do Orçamento Federal do Brasil, o primeiro desdobramento que se faz consiste em distribuir os créditos por Ministérios e demais órgãos autônomos. Cada um desses Ministérios e órgãos passa a constituir um "anexo" da lei orçamentária. Em cada anexo as dotações estão subordinadas aos seis tipos distintos de

verbas, já referidos (1 — Pessoal, 2 — Material, 3 — Serviços e Encargos, 4 — Eventuais, 5 — Obras... e 6 — Dívida Pública, este último figura unicamente no Ministério da Fazenda). Assim, é fácil verificar (basta um rápido e superficial exame) a despesa total de um Ministério num exercício, bem como os sub-totais correspondentes a cada uma das verbas mencionadas. A verba (espécie de despesa) se decompõe em consignações, subconsignações, itens, alíneas e incisos que servem para discriminar minuciosamente as variedades de despesas da mesma espécie e indicar os departamentos, estabelecimentos, serviços e as repartições que as efetuam.

O orçamento brasileiro, não obstante a pormenorizadíssima discriminação que apresenta, resente-se ainda de um defeito que não tardará, com certeza, a ser corrigido: a ausência de individualização das unidades administrativas com as respectivas dotações. Ele subordina a posição das unidades administrativas, integrantes de um "anexo", à verba ou, melhor, à natureza das despesas. Não é difícil saber quais são as repartições contempladas, por exemplo, com as dotações relativas à *aquisição de moveis*, etc., *artigos de expediente*, etc. e assim por diante. Contudo, para se conhecer, separadamente, o simples total das despesas relativas a um departamento, a uma repartição ou a um estabelecimento industrial, ainda é preciso relacionar, laboriosamente, as diversas parcelas correspondentes às sub-consignações em que figurar a unidade administrativa que se quiser isolar.

Há tempos tivemos o ensejo de sugerir à Comissão de Orçamento a possibilidade de ser removido o inconveniente a que aludimos. Ao iniciar-se o exercício financeiro, temos a impressão de que poderá ser evitado, não só aos responsáveis pelas diferentes unidades administrativas, como também a todos aqueles que lidam com o orçamento, o trabalho de isolar determinada repartição com os respectivos créditos do conjunto orçamentário. Seria suficiente que se acrescentasse, sem alterar a atual discriminação das despesas, uma recapitulação em sentido inverso, na qual os nomes das repartições passassem a figurar em primeiro plano. Poder-se-ia conservar a ordem hierárquica em que se acham situadas no respectivo Ministério. Poder-se-ia também adotar o critério banal de classificação em ordem alfabética. O essencial seria que se relacionassem, após

o nome da repartição, as verbas, consignações e subconsignações com as quantias que ela estivesse autorizada a despender no exercício.

Hoje, com o processo de elaboração das propostas parciais, adotado pela Comissão de Orçamento, o trabalho de fazer a recapitulação sugerida acha-se quase praticamente realizado.

O valor da sugestão é evidente. O público identificaria, com rapidez, embora de modo sumário, as despesas de determinada repartição. Esta teria no orçamento o reflexo do seu custo. Alguns chefes ficariam provavelmente alarmados quando conhecessem a exata extensão dos gastos das repartições a seu cargo... As tentativas de apuração do custo dos serviços seriam enormemente facilitadas pelos elementos constantes da lei orçamentária.

Uma dificuldade seria, entretanto, ressaltada: a perfeita identificação das despesas de pessoal. Indubitavelmente, uma objeção desta ordem mereceria acatamento, porque o funcionário não pertence à repartição em que trabalha e sim a determinado quadro, de conformidade com o sistema de distribuição de pessoal adotado no serviço público da União. Mas, a tendência à unificação dos quadros e os estudos em andamento sobre os problemas de lotação e movimentação do pessoal autorizam a acreditar que também aquela dificuldade poderá ser removida.

RESUMÉ

In accordance with the recognized rule of budget classification, public expenditures as well as income should be itemized in detail. The purpose of this is to give a simple means for knowing what are the available resources of the State as well as the different ways in which they are used in the public administration. The rule for discrimination is necessarily dependent upon the problem of classification of the different forms of inflow and outgo of the financial resources and the classification in turn is dependent upon the administrative organization of the State.

In the present article concerning the observance of the above-mentioned rule, the author treats only of the part regarding appropriations of the Brazilian Federal Budget.

According to the rule now in force the appropriations of the Brazilian budget are first distributed to the Ministries and other departments directly under the President of the Republic. Each one of these Ministries and departments (secretariats of state, departments or autonomous councils) constitutes an Appendix of the Budget Law. In each Appendix the appropriations are grouped into six distinct types of Appropriations, namely: Appropriation N.º 1 — Personnel; Appropriation N.º 2 — Material; Appropriation N.º 3 — Overhead (Fixe Charges); Appropriation N.º 4 — Miscellaneous; Appropriation N.º 5 — Public Works and Appropriation N.º 6 — Public Debt. Only the Ministry of Finance carries this last Appropriation (Public Debt). A quick examination of the budget documentation is sufficient for one to know the total disbursements of a Ministry (Appropriation) during a fiscal period as well as the corresponding sub-totals of each one of its appropriations. The appropriation designates the type of expenditure and is broken down into "consignments", "sub-consignments", "items", and "cuts" which serve to discriminate minutely the *kinds* of appropriations of the same specie and indicates the establishments, departments and services which made them.

This method of applying the rule of classification to the Public Appropriations was introduced by the former Federal Council of Civil Public Service in 1937, entered into operation in 1938 and has been perfected year by year. Up to 1937, the Brazilian Budget, according to Minister Souza Costa, "lacked a systematized classification — there was no order in the distribution of appropriations". The reform introduced by the above — mentioned Council was in consequence of the adaptation of budget tables to the exigencies created by the law which in the previous year had readjusted the salaries of public employees, reconstructed the professional careers and traced the general rules which during the last five years, have guided the notable modifications undergone by the Brazilian Public Service.

In the present article the author makes a popular exposition of the theory of classification of disbursements and interprets the Constitution of Brazil which governs the matter. Although he recognizes the progress obtained by the Federal Government in this particular, he mentions a suggestion, which he had occasion to make to the Commission of which he is a member, and which is charged the preparation of the General Budget of the Republic, a suggestion which, in his opinion, would help to add a small but useful improvement to the budget classification now in use.
