

AS DIVISÕES DE ORÇAMENTO

SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA

Diretor da D.O. do Ministério da Agricultura

NO EXCELENTE relatório com o qual a Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. expôs suas atividades no ano de 1941, adverte-se que a reforma administrativa empreendida no último decênio se vem caracterizando pela observância de um princípio fundamental, relativo à organização dos serviços públicos: a centralização, em órgãos adequados, das atividades de administração geral. Tal orientação, acrescenta o relatório, é amplamente justificada, quer pelos ensinamentos doutrinários, quer pelos resultados práticos que produz.

Como resultado da adoção deste princípio, todos os ministérios civis, com exceção unicamente do Ministério da Fazenda, possuem hoje um Departamento de Administração, desempenhando as atividades de ordem geral, necessárias para a execução de suas atividades específicas. Como é natural, a estrutura dos departamentos de administração é mais ou menos uniforme, apresentando divisões especializadas nos assuntos relativos à administração de pessoal, material e orçamento, além dos serviços auxiliares de comunicações, arquivo, biblioteca, etc. Em alguns ministérios, integra ainda o Departamento de Administração uma Divisão de Obras.

Entre as divisões componentes dos departamentos de administração pode-se afirmar, sem receio de erro, que as de pessoal já apresentam perfeitamente definidas suas atividades e finalidades e claramente delimitado seu campo de ação. Deve-se este resultado sem dúvida, não só ao fato de estarem criados, desde 1938, os serviços de pessoal em todos os ministérios, como ao desvelo ultimamente devotado aos assuntos relativos à administração do pessoal no serviço público. As divisões de material, por sua vez, já começam a ter sua esfera de ação delineada, embora as suas principais finalidades — fiscalização rigorosa do emprego do material nos serviços do Estado, combate ao des-

perdício de material em suas diversas modalidades e solução do intrincado problema das aquisições feitas pelo Estado — não tenham sido ainda atacadas com o rigor necessário. Nota-se que os órgãos de material se preocupam em excesso com as questões ligadas à contabilidade do material: escrituração, requisição de pagamentos, processamento de contas, adiantamentos etc. e veem relegando para plano secundário aquelas finalidades principais.

As divisões de orçamento, porem, ainda aguardam uma estruturação adequada e um funcionamento satisfatório, para poderem executar suas amplas e complexas funções de estudo e solução de todos os problemas relacionados com a vida financeira dos ministérios. Diversas razões podem ser apontadas, afim de justificar o atraso verificado na outorga de um regime de trabalho plenamente satisfatório às citadas divisões. Primeiramente, não foi julgada ainda oportuna a criação da Divisão de Orçamento do D.A.S.P. Desta forma, o Departamento criado pelo art. 67 da Constituição ainda não exerce a sua função constitucional de fiscalizar, em nome do Presidente da República, a execução orçamentária, fiscalização esta que só poderá ser exercida com a colaboração de órgãos especializados nos ministérios. Não sentiu, portanto, o D.A.S.P., até o momento, em toda a sua força, a necessidade da existência, nos ministérios, de órgãos especializados em orçamento, tecnicamente subordinados à sua Divisão de Orçamento e que permitam à mesma, não uma fiscalização puramente formal e superficial da execução orçamentária, e sim um controle dos gastos públicos sob o ponto de vista de sua utilidade, oportunidade e razoabilidade. Em segundo lugar, as atuais divisões de orçamento se apresentam como remanescentes das antigas diretorias de expediente e contabilidade. Verifica-se assim, por parte das mesmas divisões, uma certa resistência, cremos que involuntária, para se adaptarem à atual organização admi-

nistrativa, na qual figuram órgãos especializados para o trato dos assuntos ligados a pessoal, material, obras etc. Preocupam-se as divisões de orçamento em ainda manter uma escrituração em livros próprios, reproduzindo as funções da Contadoria Geral da República e suas delegações e se insurgem muitas vezes contra a execução, pelas divisões do pessoal e do material, de uma contabilidade própria e especializada.

Nota-se, todavia, um movimento orientado pela Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. para a concessão de uma estrutura e um regimento do serviço adequados a todos os órgãos cujo conjunto deverá constituir o sistema de elaboração e fiscalização do orçamento federal. Este nosso trabalho representa nossa colaboração em prol de tão patriótica tarefa e resume observações colhidas na direção de uma Divisão de Orçamento, assim como o resultado de estudos e pesquisas em torno dos problemas ligados ao orçamento público.

Em dois grandes grupos podem ser distribuídas as atribuições das divisões de orçamento: preparar a proposta orçamentária do ministério e, uma vez publicado o orçamento, fiscalizar a sua execução.

As divisões de orçamento, cumprindo uma de suas finalidades essenciais, veem preparando anualmente as propostas orçamentárias do ministério, de acordo com as instruções expedidas pela Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, órgão instituído para a elaboração da proposta do Orçamento Geral da União até que seja criada a Divisão de Orçamento do D.A.S.P. No relatório com que fez acompanhar a proposta orçamentária para o exercício de 1942, o Presidente da Comissão de Orçamento faz notar que a maioria das divisões de orçamento, já organizadas, apresentaram propostas parciais em condições de suportar um vantajoso cotejo com as enviadas nos exercícios anteriores por comissões improvisadas e não aparelhadas para o trabalho de que eram incumbidas. Está longe, todavia, de ser perfeito o trabalho de preparação das propostas orçamentárias dos ministérios. A falta de obediência, pelas repartições e serviços, aos prazos prefixados para a apresentação de suas propostas a um esmerado e rigoroso exame. A exiguidade do tempo de que dispõem as divisões de orçamento tem reduzido a sua função, muitas vezes, ao mero trabalho material de confecção da proposta ministerial. Evidentemente, muito mais rele-

vante é o papel a ser desempenhado pelas citadas divisões no futuro sistema orçamentário brasileiro, cujas colunas mestras já vão se esboçando. As propostas orçamentárias apresentadas pelas unidades administrativas deverão ser apenas o material bruto de que se utilizará a Divisão de Orçamento para, tendo em vista o plano de trabalho do ministério no próximo exercício e de acordo com as diretrizes baixadas pelo Ministro de Estado e pelo órgão central de orçamento, elaborar a proposta orçamentária do ministério. Para o bom desempenho de suas funções, as divisões de orçamento deverão coligir toda a documentação legislativa, estatística, financeira e econômica que lhes permita apreciar com segurança as propostas enviadas pelas repartições e serviços. As alterações introduzidas nas propostas devem ser pormenorizadamente justificadas para que o órgão central de orçamento tenha elementos para proferir sua decisão final. Com as divisões de orçamento deverão colaborar as divisões do pessoal, material e obras, por ocasião de ser elaborada a proposta orçamentária, prestando-lhe a indispensável assistência em seus setores especializados. Devendo ser a proposta orçamentária, do Ministério o seu plano de trabalhos no próximo exercício e a tradução da política ministerial, é a mesma apresentada sob a responsabilidade do Ministro de Estado que, impossibilitado de examiná-la em todos os seus detalhes, deverá receber da Divisão de Orçamento elementos capazes de lhe permitir uma apreciação segura e real.

Durante o período de exame e discussão, no órgão central de orçamento, das propostas orçamentárias dos ministérios, deve ser bem mais estreita do que é atualmente a colaboração entre o mesmo órgão e as divisões de orçamento. Deverão estas últimas coligir toda a documentação necessária àquele órgão central para levar a bom termo o seu trabalho. Dadas as grandes deficiências ainda apresentadas, não só pelas propostas das unidades administrativas como pelas propostas ministeriais, a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda vê-se obrigada a fazer repousar todo o seu trabalho em longas e exaustivas discussões com os diretores e chefes de serviço. Em seu último relatório, o Presidente da Comissão de Orçamento reconhece os graves defeitos do sistema de entendimentos diretos com os aludidos diretores e chefes. Afirma-se naquele documento ser solução pouco prática e que multiplica os trabalhos de prepara-

ção da proposta de orçamento. São palavras do relatório :

“Torna-se necessária a apresentação de uma justificação detalhada das dotações pedidas, de forma que possam ser reduzidos ao mínimo indispensável os entendimentos pessoais, que, sendo possíveis para as repartições localizadas na Capital Federal, tornam-se impraticáveis com relação aos serviços disseminados pelo interior do País” (1).

O sistema apresenta, sem dúvida alguma, graves defeitos. Ocasionalmente muitas vezes a concessão de dotações insuficientes a serviços dirigidos por chefes tímidos que não sabem defender com ardor as suas propostas. Ao contrário, podem ser aquinhoadas em excesso repartições chefiadas por indivíduos de palavra fácil e dotados de capacidade de discussão. Outras vezes, diretores de repartições técnicas, pouco afeitos às questões de orçamento e de contabilidade pública, sentem-se embaraçados na discussão de suas propostas. Na opinião do signatário, o trabalho do órgão central de orçamento deverá se basear em dados concretos que lhe sejam fornecidos pelas unidades administrativas e pelas divisões de orçamento, transformando-se os entendimentos verbais em medida excepcional e só utilizada em casos especiais. Como argumento final contra o sistema pode-se afirmar que, traduzindo a proposta de orçamento um plano de trabalho apresentado sob responsabilidade do Ministro de Estado, não se compreende que esse plano possa ser livremente alterado mediante simples audiência dos diretores e chefes de serviço a que falta, como é natural, a indispensável visão de conjunto.

As divisões de orçamento devem ter ainda a seu cargo tarefas complementares à elaboração da proposta de orçamento do respectivo ministério. Entre elas se destacam o expediente relativo à abertura de créditos adicionais, depois de convenientemente estudada a sua necessidade, a confecção de tabelas de distribuição de créditos, etc.

Função relevante a ser desempenhada pelas divisões de orçamento será igualmente a realização de estudos e pesquisas tendentes a apurar o custo de serviços e estabelecer comparações com o custo de serviços análogos, de natureza pública ou particular. Poderão assim as divisões de orçamento propor medidas tendentes a reduzir o preço dos ser-

viços do Estado, tornando-os mais econômicos e eficientes.

O segundo grupo de atribuições das divisões de orçamento diz respeito à fiscalização da execução da lei de meios, na parte relativa ao respectivo ministério. Trata-se de uma função delicada e difícil, que deverá ser cuidadosamente delimitada, afim de se evitar conflitos de atribuições com outros organismos da administração pública. Em nossa atual organização político-administrativa, o controle da execução do orçamento é exercido por um sistema de órgãos, entre os quais se destacam o Tribunal de Contas, o Ministério da Fazenda e o D.A.S.P. Como fiscal da administração financeira, o Tribunal de Contas acompanha em seus detalhes a execução do orçamento, registrando tabelas de distribuição de créditos orçamentários e adicionais, ordens de pagamento e de adiantamento, contratos que interessam à receita e à despesa públicas, julgando responsáveis por bens e dinheiros públicos etc. O Ministério da Fazenda fiscaliza, também, a execução do orçamento, arrecadando receitas e pagando despesas e, principalmente, centralizando em um de seus departamentos a contabilidade pública federal. Finalmente, de acordo com preceito constitucional, o D.A.S.P., por delegação do Presidente da República e na conformidade de suas instruções, fiscaliza a execução do orçamento. Como já afirmamos no início deste trabalho, a fiscalização da execução orçamentária será exercida pelo D.A.S.P. através de órgãos especializados nos diversos ministérios: as divisões de orçamento. A fiscalização a cargo do D.A.S.P. e das divisões de orçamento não se confunde com o controle exercido pelo Tribunal de Contas. Este Tribunal examina as despesas públicas sob o seu aspecto formal, verificando sua conformidade com as tabelas orçamentárias, com as leis e regulamentos de contabilidade pública e com a legislação administrativa em geral. O D.A.S.P. e as divisões de orçamento, porém, apreciarão as despesas sob o ponto de vista de sua conveniência, utilidade, oportunidade e razoabilidade. Agirão assim em uma esfera vedada ao Tribunal de Contas, combatendo o desperdício sob diversas modalidades e procurando obter economia e eficiência nos gastos públicos. Temos ouvido mui frequentemente a afirmação de que as divisões de orçamento só poderão acompanhar a execução do orçamento em cada ministério se lhes for atribuída a centralização da escrituração de suas despesas. Nada menos exato; simples ba-

(1) Proposta orçamentária para 1942 — *Relatório* — pág. 124.

lançetes das operações financeiras executadas nas diversas dependências do Ministério permitirão à Divisão de Orçamento registrar em fichários próprios a execução orçamentária e fiscalizar, mediante exame de documentos e inspeções "in loco", as despesas feitas. Nada impede, outrossim, que a Contadoria Geral da República e suas Contadorias Seccionais remetam às divisões de orçamento os dados que lhes sejam necessários. E' indispensavel suprimir-se de uma vez a idéia de serviços e repartições auto-suficientes. A máquina administrativa deve formar um todo homogêneo, cujas peças funcionem em conjunto e perfeitamente articuladas. Em matéria de controle orçamentário não podem as divisões de orçamento ter uma atitude puramente passiva de registo de operações. E' preciso que as mesmas exerçam, realmente, uma função fiscalizadora, zelando pela execução do orçamento em escrita concordância com o programa de ação nele traduzido.

Em alguns ministérios, função relevante tem as divisões de orçamento a exercer no controle da arrecadação de rendas provenientes da prestação de serviços, cobrança de taxas e emolumentos diversos, etc. Em outros ministérios, as repartições

de carater industrial ou produtoras de utilidades deverão ter suas atividades sujeitas à supervisão da Divisão de Orçamento, que cotejará as receitas e despesas respectivas, propondo medidas destinadas à melhoria da produção e dos serviços e à redução do respectivo preço de custo.

Creemos haver esboçado, em largas pinceladas, a magnitude das tarefas atribuídas às divisões de orçamento no quadro da reforma administrativa brasileira. Mercê de um paciente trabalho de divulgação e instrução, cujo mérito pertence à Comissão de Orçamento, já se começa a ter em todos os setores da administração uma idéia nítida da importância de um orçamento bem elaborado e executado para o bom funcionamento dos serviços públicos. O orçamento, como programa das atividades governamentais, é um trabalho de conjunto, unificação de esforços diversos para a obtenção da mesma finalidade: distribuição equitativa dos recursos exigidos do povo através da tributação. A eficiência do sistema orçamentário brasileiro dependerá, antes de tudo, do conveniente aparelhamento das divisões de orçamento dos diversos ministérios, com uma estrutura adequada, um regimento racional disciplinando suas atividades e pessoal especializado para a execução de seus serviços.