

dos, alguns em estado bastante avançado. Para os casos de licença, por exemplo, foram estudados formulários que substituirão, com inegável vantagem, o sistema usual do processo. Padronizou-se a redação dos decretos relativos à movimentação de pessoal, estudaram-se modelos impressos para o funcionamento das secções de assistência social, folhetos para manter atualizados os quadros do funcionalismo, instruções e fórmulas para o "processo administrativo" de que trata o Título III — Capítulo IV — do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

A adoção de métodos racionais de trabalho esbarra em dificuldades sérias, desde o estudo, que é naturalmente complexo e demorado, até a sua introdução, que depende da aceitação por parte dos diretores, o que nem sempre é fácil conseguir. Não é de estranhar, portanto, que, nesse particular, o serviço público ainda não apresente melhoria sensível, sendo utilizados, na maioria dos casos, métodos obsoletos, que entravam extremamente a máquina administrativa.

Obrigatoriedade de Relatórios

A apresentação de relatórios periódicos, sobre a marcha dos serviços, é uma providência de grande alcance para que a administração superior tenha, não só uma visão panorâmica, mas, também, um conhecimento exato da eficiência ou das deficiências de cada sector. Ultimamente, porém, a apresentação de relatórios ficara mais ou menos ao sabor dos chefes de serviço, sem uniformidade quanto a períodos, sendo mesmo observada uma grande abstenção. O decreto n. 3.764, de 20 de fevereiro de 1939, instituiu para os diretores ou chefes, de quaisquer repartições ou serviços dos diferentes Ministérios, a obrigatoriedade de apresentar ao Ministro de Estado, até o dia 15 de janeiro de cada ano, relatório circunstanciado das atividades realizadas no ano anterior, podendo os ministros exigir a apresentação mensal, ou trimestral, de um resumo dos trabalhos. Foi, inegavelmente, uma providência de grande utilidade. Apenas, o prazo concedido não parece bastante, mormente para as repartições que se estendem ou se desdobram por várias regiões. Talvez fôsse preferível dilatá-lo por mais um mês ou 45 dias, de modo a permitir a elaboração de relatórios realmente aproveitáveis e não uma exposição de fatos irrelevantes, feita às pressas, como é frequente observar-se.

CAPÍTULO II

ORÇAMENTO

A elaboração do orçamento constitui um dos mais complexos e transcendentos problemas da administração pública, porque, sendo um verdadeiro programa para o exercício futuro, deve traduzir em dinheiro o que, num determinado período, o Governô pretende fazer pelo povo e a importância com que êste deve contribuir para o Governô. E' a demonstração, expressa em números, dos planos governamentais, no sentido de prover à segurança do Estado e às necessidades públicas, e do conjunto de sacrifícios que se devem impor todos os cidadãos, com o objetivo de assegurar o bem estar comum, pelo normal funcionamento dos serviços.

Lamentavelmente, no entanto, essa delicada missão tem sido, entre nós, relegada a plano inferior, com o atribuir-se a elaboração do orçamento a comissões improvisadas, constituídas quasi ao termo do ano, que apressadamente se reúnem e automaticamente se dissolvem, limitando a sua tarefa à transposição das propostas ministeriais para quadros próprios, obedecida a nomenclatura usual.

Reconhecendo, porém, a relevância do assunto a Constituição de 1937 dele cuidou expressamente, dedicando-lhe todo um capítulo. Dispôs, no art. 67, que a organização da proposta deve ser feita pelo Departamento Administrativo, diretamente subordinado ao Presidente da República, adotando, assim, o princípio de que a elaboração orçamentária deve estar a cargo de um órgão permanente e especializado.

Em face do disposto na Constituição, o decreto-lei n. 579, que organizou o Departamento Administrativo do Serviço Público, referindo-se à Divisão do Orçamento, assim dispôs:

"Até que seja organizada a Divisão do Orçamento, a proposta orçamentária continuará a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda, com a assistência de um delegado do D. A. S. P."

Por força d'êste decreto-lei e do disposto na Constituição, foi creada uma Comissão com o fim de elaborar a proposta orçamentária para 1940, tendo sido atribuída ao Presidente d'êste Departamento a honrosa incumbência de dirigí-la.

Das atividades dessa Comissão e dos resultados a que chegou diz bem o relatório que, com a proposta orçamentária, foi apresentado ao Sr. Ministro da Fazenda, donde ressalta a assistência prestada pelo D. A. S. P., notadamente na parte de pessoal.

A colaboração do D. A. S. P.

Recebidas as propostas elaboradas pelos Ministérios, foram os quadros anexos do pessoal permanente enviados à Divisão do Funcionário, que fez um confronto com os seus registros.

As divergências encontradas foram grandes, determinando inúmeras alterações. Depois disso, acompanhou-se a situação dos quadros e carreiras, em face dos decretos que sobre êles vieram a incidir, de sorte que permanecessem atualizados. Tudo isso foi possível devido à colaboração permanente da D. F.

Na parte relativa ao pessoal extranumerário, não foi menor a assistência do D. A. S. P., pela sua Divisão própria.

Inicialmente, a D. E. realizou um censo geral dos extranumerários, abrangendo todas as pessoas que, não pertencendo ao grupo dos funcionários, se encontravam no serviço público, inclusive as que percebiam por conta de dotações impróprias, ou mesmo da receita. De posse d'êses elementos, procedeu à reclassificação de funções, sendo os servidores incluídos na modalidade mais apropriada, de acôrdo com a natureza do trabalho realmente executado. Passou-se, depois, à organização das tabelas de cada serviço e, por fim, ao estudo das necessidades de novas admissões, decorrentes da criação ou ampliação de

serviços, já determinadas. Com os dados assim obtidos, foi feita a previsão orçamentária de pessoal extranumerário, em bases muito mais sólidas que as propostas ministeriais.

Como se vê, foi grande a colaboração que este Departamento prestou à Comissão do Orçamento, inclusive cedendo-lhe instalação e pessoal.

A orientação dos trabalhos

A Comissão foi orientada no sentido de estabelecer o mais estreito contacto com as unidades administrativas, afim de auscultar-lhes as necessidades reais.

Não estando, ainda, sistematizadas as instruções presidenciais sobre a elaboração e a execução do orçamento, conforme prescreve o artigo 67, b e c, da Constituição, teve a Comissão de cingir-se às prescrições do Regulamento Geral de Contabilidade Pública e da legislação que o tem modificado.

De acôrdo com êsses princípios legais, as propostas de despesa dos diversos ministérios deveriam ser remetidas ao da Fazenda até 30 de abril. A Comissão se instalou no dia 23 de maio, quasi um mês após a terminação daquele prazo, sem que ao menos uma só proposta parcial lhe tivesse sido enviada. Apesar das recomendações do Ministério da Fazenda e das providências tomadas imediatamente após a instalação dos trabalhos da Comissão, as propostas parciais só começaram a ser encaminhadas nos últimos dias de julho, o que não permitiu uma investigação mais aprofundada do seu conteúdo, como seria de desejar.

Êsse atraso, aliás, é um velho mal a ser corrigido, pois, conforme o Senhor Ministro da Fazenda já teve ocasião de salientar em exposição de motivos sobre o preparo do orçamento de 1939:

"a fixação do prazo para remessa das propostas parciais ainda não deu pleno resultado".

O único meio de afastar êsse inconveniente é, não aguardar passivamente a remessa das propostas ministeriais, mas ir ao seu encontro, desde o começo do ano, com fórmulas especiais padronizadas de discriminação das despesas, para serem preenchidas, com os pedidos de dotações, nas próprias fontes interessadas, juntamente com as respectivas justificações. Feito êsse trabalho preliminar de coleta dos dados nas unidades administrativas, organizar-se-ia a proposta geral de determinado ministério, mediante uma íntima cooperação entre os membros da sua sub-comissão interna de orçamento e o representante da comissão central, encarregado do mesmo ministério. A proposta em questão deveria estar pronta para ser remetida à comissão central até 30 de abril ou em menor prazo que porventura fosse fixado. Antes de tudo, porém, torna-se indispensável que a tarefa orçamentária caiba a um órgão permanente, para que não haja solução de continuidade nos seus trabalhos, dada a interdependência existente entre os orçamentos de um e de outro exercício financeiro.

E' certo, porém, que, doravante, ao se iniciarem os estudos da confecção do orçamento, haverá, pelo menos, um conhecimento imediato dos trabalhos executados anteriormente, graças às fichas organizadas pela Comissão em

aprêço, destinadas a constituir um registo permanente das despesas da União, através de três exercícios: o último liquidado, o vigente e o em elaboração. Com êsses elementos, poder-se-á verificar, em qualquer tempo, pela continuação dos trabalhos, a evolução de uma rubrica orçamentária, quer pela repartição que a empregou, quer pela própria caracterização da despesa em sub-consignação.

Pelo exame dessas fichas e em face das justificações oferecidas pelas repartições e da relação dos créditos adicionais abertos, poder-se-á estabelecer um critério objetivo de apreciação da oportunidade, justeza ou inconveniência das propostas parciais.

A orientação inicialmente dada à Comissão consistiu em colocar o processo de elaboração do orçamento dentro de um ambiente de mútua confiança entre ela e as repartições interessadas.

Os dirigentes dos diversos Serviços foram convidados a justificar pormenorizadamente os seus pedidos de créditos. Sucessivas interpelações lhes foram feitas no sentido de que, mediante um contacto direto com os membros da Comissão, que receberam ordem de visitar as repartições, as propostas parciais correspondessem exatamente às verdadeiras necessidades dos serviços públicos. Foi-lhes dito, com franqueza, que a Comissão não pretendia fazer cortes a esmo; queria, tão somente, conhecer e registrar as exigências reais das repartições, de forma que os seus pedidos deveriam ser formulados com absoluta sinceridade, pois si se verificassem majorações feitas propositadamente, em virtude de infundados receios de cortes, o chefe de serviço que assim procedesse seria considerado inidôneo para entrar em entendimentos com a Comissão.

Em face das justificações dos pedidos, o Governô dentro das possibilidades da sua receita prevista para o ano de 1940, teria de adiar, forçosamente, algumas despesas que julgasse menos urgentes e autorizar, exclusivamente, aquelas que, pela sua natureza, fôsem consideradas inevitáveis no decurso do próximo exercício.

Quanto à parte formal, seguiu-se a orientação de conservar, na elaboração do projeto, a técnica adotada para o orçamento de 1938, que resultou de uma proposta do extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil.

Essa técnica de elaboração consiste na representação das despesas segundo a sua natureza, de forma a se subordinarem a 6 tipos distintos, com a denominação de Verbas, que se subdividem em consignações e sub-consignações, distribuídas pelos diversos órgãos de administração. Antes de 1938, o termo Verba designava a repartição ou unidade do serviço administrativo. O citado Conselho, ao ser encarregado por Vossa Excelência de rever a proposta orçamentária do Governô a ser apresentada à Câmara dos Deputados, afim de adaptá-la às modificações introduzidas nos quadros do Pessoal em consequência da Lei n. 284, promoveu uma inversão da forma de apresentação do orçamento então vigente, sustentando os seguintes princípios:

"Os ministérios representam a administração e as verbas do serviço público, cuja natureza e especialização as consignações e sub-consignações definem respectivamente.

Serviço Público é o complexo das formas de ação pelas quais o Estado exerce seu poder. Nesse

complexo, dois elementos se distinguem e completam: o elemento humano e o elemento material.

A distribuição desses elementos pelos setores vários da administração, conforme a necessidade e exigências dos serviços públicos, fazem-na as verbas".

(Exposição de Motivos de 16 de junho de 1937).

Essa "nova técnica orçamentária" obteve dos entendidos no assunto os mais francos aplausos, merecendo especial menção o artigo do professor Moraes Júnior, publicado no número de novembro de 1937 da *Revista do Serviço Público*.

Vale notar, todavia, que essa técnica foi adotada na impossibilidade de se proceder a um estudo aprofundado do assunto. Nessas condições, julgou-se de bom aviso mantê-la, desde que vem correspondendo, convenientemente, às necessidades da administração. O órgão encarregado de elaborar a proposta orçamentária para 1941 poderá, entretanto, cogitar do assunto, não só porque lhe cumpre cuidar do aperfeiçoamento progressivo do sistema orçamentário, como também porque deve ser incluído nas suas atribuições o exame da conveniência de ser ou não adotada pelo Governo Federal a padronização dos orçamentos aprovada pelo decreto-lei n. 1.804, de 24 de novembro de 1939, para os Estados e Municípios.

Dentro da técnica atualmente em vigor, foi possível, ainda, aperfeiçoar consideravelmente o orçamento, tendo sido, para esse fim, estudadas atentamente as ementas de sub-consignações das diversas verbas, para se agruparem convenientemente aquelas que fôsem comuns a vários órgãos da administração. No estudo, que adiante se segue, relativo a cada uma das verbas orçamentárias, encontrar-se-ão plenamente justificadas as modificações introduzidas, com a explicação detalhada de sua influência sobre a fiscalização da execução do orçamento.

No exame das propostas apresentadas pelos Ministérios, orientou-se a Comissão no sentido de reduzi-las a proporções razoáveis, isto porque, apesar das recomendações feitas no sentido de que as propostas procurassem abolir os desperdícios inúteis, a tendência para o aumento de despesas revelou-se extraordinariamente acentuada. Um confronto entre os pedidos totais para 1940, originariamente formulados pelos Ministérios e demais órgãos da administração, e os créditos concedidos no orçamento de 1939, revelou um aumento total de 496.524.000\$0.

Evidentemente, seria desaconselhável admitir-se, *a priori*, um aumento de despesas de quasi meio milhão de contos de réis, para o exercício de 1940, sem que se pudesse ter uma idéia de que a receita estimada oferecesse recursos suficientes para cobri-lo.

Não estivessemos diante de uma situação internacional confusa e alarmante, talvez não se justificasse a conveniência de subordinar a autorização de despesas públicas estritamente às possibilidades da Receita, normalmente estimada, na esperança de cobrir-se um déficit provável com operações de créditos ou criação de novas fontes de renda. Todavia, nenhum administrador conciente, nas circunstâncias atuais, desprezaria a idéia de preservar, antes de tudo, a nossa capacidade tributária de novos onus, para sobre-

carregá-la somente no caso de a isso sermos conduzidos por força de acontecimentos imprevisíveis.

Tornava-se oportuno, então, na apreciação das propostas, admitir-se, por princípio, a autorização, apenas, dos gastos indispensáveis a manter o funcionamento normal do aparelho estatal, limitando-se prudentemente, tanto quanto possível, a criação de novos encargos, propostas pelas unidades administrativas para o exercício de 1940.

Para isto seria necessário dotar os órgãos da administração de recursos suficientes, afim de que, sem prejuízo da execução dos seus programas fundamentais e respeitados os compromissos vigentes, pudessem prosseguir sem embaraços financeiros no mesmo ritmo de trabalho. Admitindo-se, ainda, que todos os órgãos do governo federal, na sua esfera de ação, cooperam eficientemente para o progresso do Brasil, injusto seria, na distribuição dos créditos, conceder maiores vantagens a uns em detrimento de outros, salvo razões imperiosas ditadas pelos superiores interesses da política governamental.

Pelas razões expostas, a Comissão procurou examinar a possibilidade de atender o Governo apenas às despesas plenamente justificadas e evitar tanto quanto possível os novos encargos propostos.

Com esse objetivo efetuou-se uma revisão das propostas parciais para saber quais as verbas capazes de suportar redução e em que circunstâncias e condições poder-se-ia efetuar-las, sem comprometer a verdade orçamentária. Como se acentuou, a comparação das despesas do mesmo gênero, através de três exercícios, apoiada nas justificações oferecidas pelas repartições, ofereceu à Comissão a oportunidade de conhecer a razão dos aumentos solicitados e julgar da procedência das solicitações.

Dai resultou o projeto definitivo, que a Comissão apresentou ao Senhor Ministro da Fazenda, onde o total das dotações solicitadas pelos diversos órgãos da administração, que inicialmente atingia 4.562.023 contos de réis, ficou reduzido a 4.433.341.000\$0.

Antes, porém, de ser submetido à sanção presidencial, foram feitas, por deliberação do Ministro, algumas reduções, nos Ministérios da Guerra, da Agricultura e das Relações Exteriores, no total de 11.500 contos de réis.

Efetuada a comparação por verbas e órgãos da administração, entre o orçamento de 1939 e o projeto orçamentário para 1940, elaborado pela Comissão, observou-se um aumento de despesas para 1940, num total de 367.842 contos de réis (não incluídas, neste total, as reduções acima assinaladas, de 11.500 contos).

Levando-se, porém, em consideração que no exercício de 1939 foram abertos créditos suplementares num total de 119.309 contos de réis, para suprir, no referido exercício, verbas insuficientes, o que se espera restringir em 1940, verifica-se que esse aumento ficou reduzido, praticamente, a 248.533 contos de réis.

A verba "Pessoal"

Na elaboração da parte da proposta referente ao pessoal, foram, de início, corrigidas duas anomalias, notadas nos orçamentos anteriores; uma, referente à forma, à discriminação das consignações e sub-consignações; outra, relativa ao tratamento desigual dispensado aos diversos grupos de funcionários.

De fato, um estudo detido dos orçamentos anteriores demonstrou certa falta de uniformidade e impropriedades de classificação, sendo frequentes as consignações e sub-consignações que englobavam despesas as mais diversas, cuja separação naturalmente se impunha.

Além disso, notava-se tratamento desigual aos funcionários, de vez que se estabeleciam dotações pelas quais, em certos ministérios ou serviços, eram atribuídas vantagens que, em circunstâncias idênticas, deixavam de ser concedidas em outros setores da administração.

A Comissão atacou de frente êsses problemas, disciplinando convenientemente a discriminação da verba, escoimando-a de redundâncias e estabelecendo um mesmo tratamento para todos os funcionários, com uma distribuição equitativa de gratificações, evitando, ainda, que se estabelecessem vantagens sem fundamento legal.

A legislação precisa que hoje rege a administração do pessoal muito concorreu para facilitar essa tarefa, por isso que, estabelecendo normas uniformes e objetivas, firmou critérios a serem obedecidos em todos os setores da administração. Não houvesse o Governo baixado a lei n. 284, de 1936, o decreto-lei n. 240, de 1938, e o decreto-lei n. 1.713, de 1939, os esforços da Comissão resultariam, de todo em todo, improficuos.

Na realidade, a conceituação do pessoal permanente só foi precisada com a Lei do Reajustamento; o pessoal extranumerário só teve a sua situação perfeitamente definida com o decreto-lei n. 240, de 4 de fevereiro de 1938; e as vantagens atribuídas aos funcionários só encontravam seu elemento disciplinador no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis. Sem os elementos fixos, justos e precisos, trazidos por essas leis, impossível seria a realização do trabalho elaborado.

E, exatamente por ter sido o Estatuto a última lei promulgada, foi êle que maior influência exerceu na nova distribuição que se adotou, determinando, mesmo, a criação de uma consignação especial, referente à função gratificada, não considerada nos orçamentos anteriores.

Mas, na matéria referente à discriminação de vantagens aos funcionários, especialmente na parte de gratificações, foi que mais se fez sentir a contribuição do Estatuto ao orçamento. Até então, o que se via era a mais completa balbúrdia, a multiplicação abusiva de gratificações e auxílios, concedidos pelos mais variados motivos.

O Estatuto, no seu art. 120, estabeleceu, somente, cinco tipos de gratificação, que foram denominados:

- 1 — gratificação de zonas ou locais;
- 2 — gratificação por trabalho com risco da vida ou da saúde;
- 3 — gratificação por serviço extraordinário;
- 4 — gratificação por trabalho técnico ou científico;
- 5 — gratificação de representação.

A essas, pode ser acrescentada a gratificação adicional, que tende a desaparecer, uma vez que, ao instituí-la, visou-se apenas respeitar o direito pessoal já adquirido, afastada a possibilidade de novas concessões. Por isso mesmo, do orçamento consta uma relação nominal dos funcionários que recebem adicionais por tempo de serviço, com as respectivas quantias.

A vista do art. 103 do Estatuto

"Além do vencimento ou remuneração do cargo e das vantagens previstas neste Estatuto, o funcionário não poderá receber nenhuma outra vantagem, a qualquer título",

foram eliminadas todas as outras gratificações e auxílios, passando para a Verba Material os destinados a condução e transporte, alimentação e fardamento.

Desapareceram auxílio para aluguel de casa, gratificação por serviços externos, serviços especiais, enfim, todas aquelas gratificações que não se podem inserir em qualquer das modalidades já referidas, prescritas pelo Estatuto.

A supressão dessas vantagens e a cessação do regime abusivo das concessões, especialmente o que se refere ao serviço extraordinário, refletiram-se nitidamente no orçamento de 1940, determinando uma redução de 20.161:588\$0 sobre o de 1939. E, si se levarem em conta os créditos adicionais desse exercício, a diferença não será de 20 mil, mas de 28.315:309\$0.

Em seu conjunto, porém, a verba Pessoal aparece no orçamento de 1940 com um aumento de 106.500:082\$0 sobre o de 1939. Considerados, entretanto, os créditos adicionais abertos até 30 de novembro, a diferença baixa a 82.674:795\$9. Êste mesmo aumento é, apenas, aparente. Na realidade, o acréscimo verificado é de 5.077:775\$9, como a seguir se demonstra:

- a) — Pessoal Permanente — A majoração de Réis 11.877:270\$0 decorre, principalmente, do acréscimo de 10.243:600\$0, concedidos para fazer face ao pagamento de percentagens a funcionários, as quais eram pagas, em grande parte, **sem crédito**. O aumento real é, pois, de 1.633:670\$0.
- b) — Pessoal Extranumerário — O aumento, na importância de Rs. 76.384:677\$9, é aparente, uma vez que resulta da comparação entre a proposta para 1940 e o total de créditos concedidos em 1939 para pessoal extranumerário, sem computar a despesa feita à conta de outros recursos.
Em 1939, o total de créditos concedidos foi de 303.383:202\$1. O total de compromissos assumidos, à conta desses créditos, foi de Rs. 301.986:622\$1.
Além disso, os compromissos assumidos por conta de recursos impróprios elevaram-se a 68.750:000\$0, perfazendo o total de 370.736:622\$1. A proposta para 1940 consigna 379.767:880\$0. O aumento real é, portanto, de 9.031:257\$9, o que corresponde a 2,38% da despesa prevista para 1940 e 2,43% da despesa real de 1939.
- c) — Funções Gratificadas, Gratificações e Auxílios, Indenizações, Tribunal de Segurança Nacional e Outras Despesas de Pessoal — Ha uma redução de 28.315:309\$0, decorrente da aplicação dos princípios do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.
- d) — Pessoal Adido e em Disponibilidade — Ha uma redução de 1.828:186\$0, graças à política, que o Governo vem seguindo inflexivelmente, de aproveitamento do pessoal em disponibilidade.

- e) — Pensionistas — Verifica-se uma redução de 1.386:316\$0.
- f) — Inativos — Ha um aumento de 24.647:147\$0, de acôrdo com a tendência para crescimento, que vem sendo observada continuamente.
- g) — Pessoal do Território do Acre — Ha um aumento de 1.295:512\$0, destinado principalmente à ampliação da Polícia Militar.

O balanço entre êsses aumentos e reduções evidencia que, a despeito de ter aumentado em quasi 25 mil contos a despesa com os inativos, o crescimento real da verba pessoal foi, apenas, de 5.077:775\$9, o que significa uma economia de quasi 20 mil contos em relação ao pessoal em exercício.

Êsse crescimento de 5.077:775\$9 corresponde a 0,27% da despesa em 1939, considerada a despesa real com o pessoal extranumerário. Êsses algarismos são bastante expressivos, si tivermos em vista que, de 1938 para 1939, o total de créditos orçamentários e extraorçamentários cresceu 4,37%.

O orçamento para 1940, na parte referente ao pessoal, atingiu notavel aperfeiçoamento, graças às medidas que o Governo Nacional vem tomando, na organização sistemática do serviço público, tendo sido possível estimar com grande segurança as despesas do Estado com seus servidores.

A verba "Material"

O primeiro problema a resolver, na parte referente à verba Material, foi também o concernente à redação de suas ementas, verdadeiras linhas mestras da estrutura orçamentária, no tocante à boa classificação da despesa.

Em face das falhas e deficiências encontradas, as ementas adotadas no orçamento de 1939 foram revistas, após cuidadoso e especial estudo.

A nova nomenclatura que, em consequência desses estudos, foi adotada, conquanto represente um acentuado avanço, ainda não atende ao fim colimado — a perfeita qualificação da despesa, indispensavel à contabilização adequada, que tornaria automática a apuração do custo dos serviços, constituindo, ao mesmo tempo, garantia da precisão das interpretações da estatística.

Devido à ausência de programas anuais de serviço, indispensáveis a uma previsão segura do material necessário, o respectivo orçamento tem de ser precário. Os balanços dos exercícios de 1937 e 1938 põem em destaque a disparidade entre as dotações concedidas e as importâncias realmente gastas, nos diversos ministérios, à conta da Verba Material.

Por outro lado, nas propostas organizadas pelas repartições e ministérios, as dotações solicitadas, em geral, não se apresentaram baseadas em processos sistematizados de estudo, estabelecidos pela condições do serviço a que se destinam e da natureza da verba orçamentária onde o crédito se ajuste. Quasi sempre, as dotações eram pedidas arbitrariamente, sem justificativa analítica e numérica das necessidades do serviço.

Aliás, não é difícil, para qualquer chefe, controlar automaticamente a execução do orçamento da sua repartição, desde que organize um programa de trabalhos a ser exe-

cutado em determinadas épocas. E' verdade que a facilidade depende de variadas circunstâncias, tanto na organização dos serviços, quanto na sua escrituração, segundo as Verbas, Consignações e sub-consignações orçamentárias, em globo ou por unidade de produção, em cada espécie do trabalho realizado.

A questão se resume em extrair do projetado programa de trabalho os números relativos à produção que deverá ser conseguida, feito o que, poderão ser obtidos os preços médios, quer dos materiais já adquiridos, quer dos serviços já realizados ou contratados.

Êstes elementos, reunidos conscienciosamente e auxiliados por operações aritméticas elementares, fornecerão melhores propostas de orçamento, preparadas sob rígido critério econômico, resultante do bom aproveitamento do pessoal e do material.

Tudo isso está a evidenciar a necessidade de uma lei orgânica sobre o assunto, que resolva, na parte referente ao abastecimento e consumo de material, os problemas do Serviço Público, a exemplo do que foi feito sobre pessoal, pela Lei n. 284, de 1936, e decretos-lei ns. 240, de 1938, e 1.713, de 1939. Já existe, aliás, um projeto nesse sentido, do qual se falará no capítulo referente ao material.

A verba "Serviços e Encargos"

A função da Verba, em nossa técnica orçamentária usual, consiste em caracterizar as despesas públicas, segundo a sua natureza.

Entretanto, ha certas despesas, como as que têm sido autorizadas pela Verba 3 — Serviços e Encargos, para as quais ainda não foi possível encontrar uma classificação específica, pois essa denominação genérica, Serviços e Encargos, em regra se pode aplicar a todas as atividades da administração pública. Todavia, essa expressão é empregada no nosso orçamento em sentido restrito, para designar determinados serviços ou encargos, ora de caráter tipicamente transitório, ora de natureza permanente, mas tão especial que as dotações destinadas a custeá-los não podem, a rigor, ser destacadas para se enquadrar, por exemplo, nas Verbas do Pessoal ou Material.

Embora a Comissão tivesse empreendido uma critica meticulosa das múltiplas Sub-consignações da Verba 3, afim de proceder, como de fato em alguns casos procedeu, à transposição para as verbas adequadas, de várias dotações impropriamente classificadas, não pôde, no entanto, encontrar um critério positivo para corrigir imediatamente outras impropriedades, sem prejuizo da administração. Êsse critério só poderia resultar do conhecimento particular de cada caso, o que se tornou impossível em face da ausência de elementos informativos, suficientes para assegurar uma boa previsão orçamentária.

Procurou-se, todavia, estabelecer uma uniformização racional das ementas comuns a diversos órgãos da administração, conseguindo-se fundir as múltiplas denominações, que se apresentam nos orçamentos anteriores, apenas em oito ementas.

O trabalho, no entanto, não se poderá considerar feito, sendo algumas das ementas susceptíveis de modificações de forma, por estudo ulterior mais completo e detalhado.

A verba "Obras"

Do orçamento para 1940 consta verba própria destinada a obras públicas, na qual são distintamente separadas, em duas consignações, a parte de construção e a de desapropriação ou aquisição de imóveis necessários a construções ou a outros fins.

A consignação I — Obras — foi, ainda, discriminada em sub-consignações, de modo a se distinguirem perfeitamente as obras a serem iniciadas no exercício (inclusive estudos e projetos), as obras em prosseguimento e as reconstruções e ampliações de edifícios (inclusive reforma de suas instalações).

Procurou-se, com isso, possibilitar um exame metódico das despesas com obras públicas, afim de que o Governo possa traçar um programa seguro, que evite, além de outros desperdícios, o início de obras sem conhecer-lhes o custo total, bem como o início de outras sem que estejam terminadas e convenientemente aparelhadas as obras em andamento.

Essas providências resultaram de estudos e observações sobre a execução das ementas da Verba 5 do Orçamento de 1939, que apresentaram formas variadas de redação em cada Ministério e que, embora se destinassem apenas a "Obras" ou construções em geral, permitiam que se fizessem outras despesas em prejuízo do patrimônio nacional.

Assim, havia várias ementas da Verba 5 com indicações estranhas a serviços de construção, propriamente ditos, o que em certos casos importava duplicidade, pela repetição em outras Verbas, destinadas ao custeio dos serviços ordinários. Por outro lado, despesas correspondentes a obras vinham figurando na Verba de "Serviços e Encargos".

Procurou-se, com a discriminação feita, restringir o abuso resultante da latitude exagerada atribuída à Verba Obras, que, pela sua redação, incluindo "melhoramentos, aparelhamentos e equipamentos", dava lugar a uma lamentável confusão entre as despesas de obras novas e as despesas normais de custeio.

Quando se compram "instalações, aparelhamentos e equipamentos" destinados a obras apenas idealizadas, cujos estudos, projetos e custo provável ainda não foram determinados, despendem-se elevadas importâncias representadas em materiais que, ou ficam inaproveitados, ou são distraídos para outros fins públicos.

Não se justifica, também, a compra, à conta da Verba Obras, de instalações ou aparelhamentos destinados a substituir material desaparecido ou deteriorado. Si o material se gastou, a sua substituição deve ser feita com as dotações da Verba Material, isto é, com as dotações de custeio. Si o material foi extraviado, os responsáveis pela sua guarda e conservação devem, na forma do Estatuto dos Funcionários Públicos Cívis da União, ser obrigados a indenizar o prejuízo.

Receita

O Ministério da Fazenda encaminhou à Comissão, em 1.º de setembro, a estimativa da Receita Geral para 1940, num total de Rs. 4.114.000.000\$0.

Atendendo ao exame das propostas da Despesa, que somavam uma importância muito mais elevada que aquela, viu-se a Comissão na contingência de proceder a uma revisão nos cálculos preliminares, feitos pelos órgãos competentes do Ministério da Fazenda, de vez que tinham sido tais cálculos baseados em elementos relativos ao primeiro semestre, em virtude da época em que foram feitos, ao passo que a Comissão podia dispor de elementos mais recentes, capazes, por isso, de influir nos resultados.

Feito, inicialmente, um estudo de comparação dos totais gerais arrecadados, verificou-se que nos últimos dez anos o crescimento desses totais, de um ano para outro, tem sido, em média, de 6,6%.

Ocorre, entretanto, que nestes totais têm sido incluídas, variando anualmente de critério, parcelas apreciáveis, que neles influem de modo decisivo e que, entretanto, não constituem propriamente renda, ou que não se repetem de um ano para outro. Acresce, ainda, que eram computadas as receitas com aplicação especial, que se destinavam, efetivamente, a um fim especial, algumas vezes não previsto na Despesa, como, também, às que, de certo modo, constituem contas de compensação.

Era, pois, indispensável uma revisão por títulos e parágrafos, o que a Comissão, realmente, levou a efeito, com os elementos que lhe foi possível coligir nas diversas repartições ligadas à arrecadação, conseguindo, com dados concretos, orçar a receita em 4.209.417.000\$0.

O Deficit

Como salienta o relatório da Comissão, feita a revisão da proposta orçamentária, foram incluídas diversas dotações novas, por determinação de Vossa Excelência, do que resultou uma Despesa calculada em Rs. 4.433.341.857\$0 e uma Receita estimada em Rs. 4.209.417.000\$0, com um deficit de Rs. 223.924.857\$0, que ficou reduzido a Rs. 212.424.857\$0, em consequência de cortes feitos posteriormente na despesa, na importância total de Rs. 11.500.000\$0.

Examinando-se, atentamente, o orçamento geral da República para 1940, não se pode negar que a situação orçamentária é promissora.

Sendo o orçamento uma **estimativa**, é claro que uma boa parcela da despesa autorizada pode deixar de ser aplicada, por circunstâncias várias e desde que haja o propósito de reduzir ao indispensável os gastos públicos.

Isso, aliás, tem acontecido nos anos anteriores.

Assim, nos três últimos exercícios encerrados, (1936, 1937 e 1938), si se tomar por base a execução orçamentária, inclusive suplementação, ver-se-á que ficaram sem aplicação 283.945.864\$2 em 1936, 260.867.274\$5 em 1937 e 191.972.852\$3 em 1938, o que representa 9,4%; 6,8% e 4,6%, respectivamente. Donde se conclue que a percentagem média de dotações não aplicadas, em relação aos totais da despesa autorizada, em cada um desses três exercícios financeiros, atinge a 6,9%.

Si aplicássemos essa média percentual ao total da despesa fixada para 1940, a conclusão seria que cerca de 305.100.000\$0 desse total estariam destinados a não ser despendidos; então, o deficit de 212.424.857\$0 cederia lugar a um superavit de Rs. 92.675.143\$0.

Entretanto, podemos considerar essa percentagem elevada, para um orçamento elaborado com maior cautela;

si adotarmos 4%, teremos um total de Rs. 176.873:674\$2, sem aplicação, o que reduzirá o deficit a Rs. 35.551:182\$8.

Por outro lado, é lícito esperar-se aumento na Receita, dada a prudência com que foi orçada e, também, porque várias medidas legislativas e administrativas deverão ser tomadas no exercício de 1940, no sentido de aumentar as rendas públicas e melhorar a arrecadação.

Feitas estas considerações preliminares, convém assinalar que, bem examinadas as cousas, não ha propriamente um deficit. Basta lembrar que as despesas com obras públicas sobem a 399.716:100\$0 e que o deficit orçamentário previsto na lei é de 212.424:857\$0. Nesse total de Rs. 399.716:100\$0, a maior parcela representa, não uma despesa propriamente, mas sim uma inversão de capital.

Todas essas obras são direta ou indiretamente remuneradoras. Umás redundam em economia imediata, tais como as construções de edificios públicos para alojar repartições que estão despendendo com alugueis elevadas quantias, e outras, tais como ramais de estradas de ferro, etc., uma vez terminadas, passam a produzir renda efetiva para o Tesouro.

E' preciso, ainda, acrescentar que, além das despesas realizadas à conta da Verba Obras, parte dos gastos atendidos pela Verba Material também concorre para o aumento do patrimônio da Nação.

A soma da verba de obras dos vários ministérios, com a verba de material, representa, no orçamento de 1940, Rs. 1.044.939:493\$0. Essa avultada quantia, da qual, a metade aproximadamente vem crescer o patrimônio da União, ha de forçosamente influir no desenvolvimento geral do país e, portanto, nas rendas públicas.

O Governo Nacional, que vem impulsionando o progresso do país por todas as formas, sem recorrer aos empréstimos externos, poderia, em sã consciência, retirar todas as despesas concernentes a obras reprodutivas e aparelhamento dos seus serviços industriais, afim de atendê-las através de um plano especial de financiamento. Poderia, mesmo, fazer empréstimos internos ou externos para êsse fim, porque se trata de obras financiáveis e porque é justo que as gerações que se vão beneficiar dêsses melhoramentos participem das responsabilidades deles decorrentes.

Teria, assim, facilmente equilibrado o seu orçamento.

Vale notar, ainda, que no deficit de Rs. 212.424:857\$0 estão incluídas as seguintes quantias:

- a) — 43.200:000\$0, destinados ao Recenseamento Geral da República, despesa essa que será grandemente reduzida no próximo exercício;
- b) — 10.000:000\$0, para empréstimo à Great Wertern;
- c) — 10.000:000\$0, idem à Leopoldina Railway;
- d) — 23.000:000\$0, despesa nova, para os trabalhos do Conselho Nacional do Petróleo, de resultados tão promissores, à vista das recentes comunicações feitas pelo Senhor Presidente da República.

Além disso, si se considerar o vulto dos novos encargos assumidos pelo Estado, em 1940, tais como o aumento da contribuição devida às entidades de Previdência Social dos empregados em estabelecimentos privados e a criação dos novos Territórios Nacionais, para só assinalar os principais, que importam num aumento total de Rs. 91.183:000\$0, conclue-se que, na realidade, não se pode considerar o or-

çamento para 1940 deficitário, tanto mais quanto a Comissão teve a preocupação fundamental de incluir todas as despesas efetivamente necessárias à administração, por condenar o sistema artificioso de apresentar-se um orçamento equilibrado que em sua execução reclamaria, forçosamente, a abertura de créditos adicionais para corresponder às exigências normais dos serviços públicos.

Sugestões

Para o aperfeiçoamento da elaboração orçamentária são aconselháveis diversas medidas, especialmente as que foram apontadas pela Comissão que elaborou a proposta para 1940, nas conclusões de seu relatório, com as quais êste Departamento se acha plenamente de acôrdo e que são as seguintes:

- I — Nenhuma tentativa no sentido de se aplicar ao orçamento federal a moderna padronização, adotada por lei para os Estados e Municípios, poderá ser levada a efeito, com êxito absoluto, enquanto não se proceder a uma revisão racional e definitiva das diversas ementas das consignações e sub-consignações. Aliás, esta revisão só será possível, no tocante à Verba 2 — Material, mediante a elaboração prévia de um Código classificador dos materiais de uso corrente nas repartições.
- II — As propostas parciais deverão ser confeccionadas pelos diversos órgãos da Administração, à base do preenchimento de fórmulas discriminativas das despesas, preparadas de antemão pelo órgão incumbido da elaboração do orçamento geral. Essas fórmulas serão resultantes da análise minuciosa da natureza dos diversos gastos efetuados pelas repartições. Essa análise, para se tornar proveitosa, dependerá das respostas oferecidas, em curto prazo, pelas repartições, a um amplo questionário que lhes será encaminhado pelo órgão competente.
- III — O questionário, em síntese, terá por fim obter as seguintes informações:
 - a) a espécie do material comumente comprado;
 - b) o fim a que se destina êsse material;
 - c) como se costuma classificar a sua compra, em face do orçamento;
 - d) o material (com a sua aplicação indicada) de de que a repartição necessita ou venha a necessitar e que, a rigor, não se enquadra na classificação das sub-consignações vigentes; e, neste caso, qual a classificação aconselhavel.
- IV — Respondido o questionário, poderá o órgão competente classificar, em duplo fichário, os dados colhidos; um fichário registrará todos os materiais usualmente comprados, com a indicação do fim a que se destinam e das sub-consignações orçamentárias, à conta das quais se efetua comumente a compra; o outro conterà todas as sub-consignações com a relação de todos os materiais que podem ser compreendidos em cada uma delas.
- V — Cumpre rever, especialmente, a consignação "Diversas Despesas", com a tendência a suprimí-la da Verba "Material", porque essa consignação,