

ORÇAMENTO DA DESPESA

OSCAR VICTORINO MOREIRA

*Extranumerário-mensalista da Comissão Central de Compras
do Governo Federal.
(Chefe da Secção de Requisições)*

(Trabalho classificado em segundo lugar no grupo "Elaboração do Orçamento da República", do Concurso de Monografias de 1939).

Primeira Parte

EXPOSIÇÃO CRÍTICA DAS ORGANIZAÇÕES VIGENTES

O problema essencial e fundamental a considerar neste momento, nas finanças dum Estado, é, na opinião de Nitti e Seligman, mais o das despesas que o das receitas.

Ora, o primeiro passo para a sua resolução está na rigorosa classificação das despesas públicas.

E' que uma boa classificação, não só pode trazer simplificações administrativas e grandes economias, quer revelando as duplicações, quer facilitando o confronto entre serviços da mesma natureza, geridos por administrações diferentes, quer impondo a centralização dos serviços com objeto idêntico; mas também patenteia claramente os abusos e as rotinas injustificáveis da burocracia, como observa Jèze; e é o primeiro passo para uma consciente elaboração do orçamento.

Examinando-se a atual forma orçamentária vemos em primeiro lugar a divisão por Ministérios, depois em verbas, consignações, sub-consignações, incisos e alíneas. As verbas englobam grandes grupos de natureza específica; as consignações destacam os grupos dentro das verbas e as sub-consignações particularizam o

gênero dentro das consignações. Destinam-se os incisos e alíneas a caracterizar as repartições. Esta forma orçamentária é a empregada em França, na qual a sistematização é muito deficiente.

As despesas deverão ser classificadas segundo o seu destino, isto é, segundo a natureza dos serviços a que se destinam ou se aplicam, acompanhando a ordem lógica da classificação dos serviços administrativos, e assim poderemos destacar as grandes categorias dos serviços públicos.

Segundo um método que se depreende dos estudos de Nitti, Jèze e Flora, a classificação poderia se orientar segundo a forma abaixo:

A) — Pela duração ou pela natureza permanente (continuada) ou transitória das causas, em despesas ordinárias, as que correspondem às necessidades contínuas da Administração, renovando-se em todos os exercícios (exemplo: os vencimentos do funcionalismo); e despesas extraordinárias, as que correspondem às necessidades accidentais, aparecendo em um ou outro exercício financeiro (exemplo: a construção de edifícios públicos).

A determinação do caráter ordinário ou extraordinário das despesas tem importância, quer para estabelecer a correspondência entre as des-

pésas e as receitas ordinárias dum lado e as despesas e as receitas extraordinárias doutro lado, podendo-se avaliar do equilíbrio ou desequilíbrio do orçamento ou das contas públicas, o que é diferente conforme resulta de despesas que provenham de necessidades permanentes ou despesas correspondentes a necessidades accidentais.

Entretanto, por este critério, não tem um alcance inteiramente prático, porque nas finanças públicas, como nas particulares, despesas hão que, embora consequentes de uma causa transitória ou accidental, como uma epidemia ou uma revolução intestina, podem ter uma duração e mesmo se repetir de tal modo que será prudente habilitar-se o Estado contra elas, incluindo-se, mesmo, como despesas prováveis. As regiões palustres, os surtos epidêmicos, são fatores que o economista não poderá desprezar nas suas cotações.

A determinação de períodos "exercícios financeiros" correspondentes a doze meses, implica em dar a certas despesas o caráter de ordinárias ou extraordinárias, o que seria diferente se o período fosse maior ou menor, o que exigirá, portanto, um grande cuidado na apreciação da classificação.

B) — Segundo a possível fixidez ou em virtude da variabilidade das despesas, é possível considerar-se as despesas certas e as variáveis, sendo casos típicos, quanto às primeiras, as de vencimentos do funcionalismo e, quanto às últimas, as destinadas à compra de material de expediente, o que exige calcular-se o quantitativo por aproximação, sendo ou não aplicada integralmente a respectiva verba.

Esta classificação serve para regular a realização de despesas nos serviços públicos, pelo modo de aplicação, de vez que, em se tratando de despesa variável, preciso é tentar-se a verba de tal sorte que se possa satisfazer às necessidades dentro das possibilidades monetárias, no exercício financeiro.

No tocante às despesas certas, dado que são obrigatórias, poder-se-á estimá-las separadamente para orientação.

C) — Segundo as diferentes categorias de serviços, em: despesas constitucionais, compreendendo as atuais discriminadas

no anexo 2, da lei orçamentária; despesas com a segurança nacional; despesas para fins de direito, civilização e bem-estar, como lembram Jèze e Nitti.

Esta forma, que habilitaria o Estado a se orientar nas transformações a operar, ainda não é oportuno adotar. Serve para defender a crítica que venho fazendo sobre a atual organização.

O orçamento da despesa é, como já foi dito, o que mais interessa ao Estado, devendo a receita fazer face àquela e não aumentar-se a despesa porque ocasionalmente a receita tenha sido superior. É hábito entre nós decretar-se a abertura de créditos extraordinários — porque a receita aumentou. Esta prática é anti-econômica e traz como consequência males ao desenvolvimento racional da economia pública.

Quantas vezes, mormente no regime pós-1930, assistimos ao aumento das taxações para fazer face a despesas improdutivas só para atender a caprichos de determinadas facções.

A economia política nos ensina que as relações de interdependência levam ao equilíbrio fatalmente, razão porque, se aumentada a receita, a despesa será forçosamente aumentada e o que era desejado obter-se a mais, ao fim de certo período desaparece pela reação natural.

A despesa certa, principalmente aquela com obras reprodutivas, deverá sempre ser feita, mas a adiável, ou quiçá supérflua, destrói a organização financeira do Estado.

Não temos, ainda, um órgão como o americano, destinado à elaboração do orçamento, o que permite o estado atual onde não é temerário afirmar-se que até hoje — não — se orçam as despesas.

O "Bureau of Budget" existente na América do Norte já foi experimentado e se encontra em funcionamento na Alemanha, na Itália e creio que em França, sob forma diferente. No Brasil, o regime é ainda bastante empírico. Comentemos.

Durante a vigência do Congresso, onde as correntes políticas pesavam a favor deste ou daquele Ministro de Estado, era o orçamento elaborado pelo Ministério e sustentado no Congresso pela "bancada" do Estado a que pertencia o Ministro. A sustentação era tanto mais potente quanto maior fosse a força política que amparasse esse titular.

Esta razão foi a que levou a se pensar, por vezes, na escolha de ministros civis para a pasta

da Marinha, por que esta, não dispendo de amparo político no Congresso, ficava sempre num plano inferior, sendo os seus orçamentos impiedosamente cortados, mesmo acarretando esta prática um mal para a segurança nacional, na qual, aliás, não se pensava. O quantitativo desviado da Marinha se destinava a outro Ministério, não porque a sua aplicação nesse setor da vida pública fosse mais produtiva e sim porque as correntes políticas achavam indispensável prestigiar o respectivo titular.

Quanto ao Exército, mais feliz, já o mesmo não se dava, porque no Congresso sempre houve um certo número de oficiais superiores que soube defender os orçamentos do seu Ministério.

A pasta da Agricultura, sendo habitualmente dada a um Estado para atender a accordos políticos, era geralmente ocupada por um Ministro que não dispunha de grande prestígio, o que resultou no descaso em que sempre esteve uma das principais fontes da Nação. E' lugar comum dizer-se que o Brasil é um país essencialmente agrícola; entretanto, sempre foi o sector da atividade pública mais descurado.

O Estado Novo, trilhando outras estradas, não incorre nestes erros, porque, em boa hora, conseguiu a Nação se libertar da máquina política que a aniquilava, fugiu às oligarquias que predominavam e ingressou francamente na senda do progresso. E' pois, chegado momento de encararmos de face os problemas e procurar resolvê-los.

O orçamento tem sido sempre confeccionado pelo mesmo processo, não acompanhando a evolução econômica do país.

As Repartições, pelos seus diretores, fazem a proposta ao Ministro, o qual, grupando todos os orçamentos parciais, apresenta-os como sendo o do Ministério, sendo, então, enviado ao Ministério da Fazenda, que aprecia o conjunto enviando-o ao Exmo. Sr. Presidente da República como — Orçamento da Despesa da República.

Hoje, já a proposta orçamentária é submetida à apreciação prévia do Departamento Administrativo do Serviço Público que assume a função de "Bureau of Budget". Eis aqui o primeiro passo para a racionalização desta tarefa, que exige conhecimentos especializados, bom-senso e desejo de acertar.

Na América do Norte, o "Bureau of Budget" dispõe na sua organização de funcionários especializados, chamados por êles de "men of long

experience of Federal Government work", o que é indispensável.

O Código de Contabilidade Pública, decretado há dezessete anos passados, isto é, em janeiro de 1922, prescreve forma para a confecção do orçamento. Nestas condições, dificilmente a lei de meios poderá ser atualizada. O artigo 14 indica as normas a serem seguidas para o envio da proposta orçamentária ao Congresso, isto porque àquela época era o orçamento convertido em lei, depois de votado pelas duas casas do Congresso, e sancionado pelo Presidente da República. A Constituição de 1934 deu competência só à Câmara dos Deputados, no Poder Legislativo, para a votação da lei orçamentária. Esta forma já constituiu uma evolução, porém, ainda mesmo que melhorando, não atendia às necessidades da administração pública. Criado o Estado Novo, êste, pela Magna Carta, deu outra forma, introduzindo dispositivos que trarão indubitablemente um aperfeiçoamento à legislação orçamentária.

As determinações constantes dos artigos 67 a 72, seus parágrafos e alíneas, são enquadráveis no espírito moderno existente na América do Norte, onde foi gerado como consequência de longas e maduras experiências.

Merece especial destaque a alínea a) do artigo 67, que abaixo transcrevo:

"o estudo pormenorizado das repartições, "departamento e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de "vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização "dos serviços públicos, sua distribuição e "agrupamento, dotações orçamentárias, "condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público".

Estas atribuições conferidas ao Departamento Administrativo e mais as determinadas na alínea seguinte, que diz:

"organizar anualmente, de acordo com as "instruções do Presidente da República, a "proposta orçamentária a ser enviada por "êste à Câmara dos Deputados",

dão ao DASP o caráter, como afirmei, de "Bureau of Budget".

Ora, o Código de Contabilidade Pública é que leva as Repartições à prática de muitos erros. Quando lemos o artigo 14, notamos que as Repartições devem solicitar as verbas para o exercício futuro, tendo o cuidado de apresentar as provas para o confronto entre as dotações que tiveram para o exercício em curso e o próximo, de tal sorte que não sejam prejudicadas. Se, por ventura, tiverem despendido menos do que lhes fôra estimado, terão diante de si a certeza de que irão sofrer uma redução em suas verbas. Este é o motivo que tem obrigado as Repartições a despenderem até ao fim toda a dotação. Quando, por outro lado, desejam essas Repartições conseguir maiores verbas, lutam com dificuldades enormes, porque há sempre a razão mais forte contra esse desejo: — E' preciso comprimir-se as despesas para evitar o "deficit".

A Repartição que haja despendido toda a verba, "prova" naturalmente a necessidade da mesma para o exercício seguinte, tanto assim que a dotação do exercício em curso foi toda aplicada!

O DASP, dentro das suas atribuições, terá de entrar a fundo na apreciação das provas apresentadas pelas Repartições, de como utilizaram as suas verbas. Doutro modo, continuará o mesmo êrro. Esta, afianço, é uma tarefa bastante árdua, porque poucos desejarão prestar esclarecimentos completos sobre as suas gestões.

A falta de programas de administração concorre para o atual estado de cousas. Os serviços existem e a execução melhor ou pior depende da eventualidade. Para se provar esta alegação, basta examinar-se a vigente lei orçamentária.

Vejamos o anexo seis, Ministério da Educação e Saude. A Escola de Enfermeiras "Ana Nery", que é uma repartição de grande movimento, tendo internato, dispõe, na sub-consignação n.º 22 — que se destina a: água, asseio e higiene, artigos para limpeza e desinfeção; taxas de esgoto e lixo (inciso 12) — da dotação de, apenas, Rs. 500\$000, ou sejam Rs. 41\$666 por mês. Ora, não é crível que uma repartição como essa possa executar a limpeza, a desinfeção e higienizar todas as suas dependências com uma tão irrigória dotação. Na mesma sub-consignação, no inciso 28-d, encontramos o Centro de Cancerologia, de novel criação e onde já se encontram em tratamento mais de uma centena de enfermos. A dotação é de Rs. 1:000\$000, ou sejam Rs. 83\$333 por mês. Só a despesa com desinfetantes indis-

pensaveis é muito maior que a dotação constante do orçamento.

Continuando o exame do orçamento da Educação e Saude, verificamos as dotações constantes da sub-consignação n.º 12, a qual se destina a: — combustíveis, explosivos, lubrificantes, material para lubrificação, limpeza e conservação de máquinas e aparelhos de qualquer natureza; munições de guerra; acessórios e pertences para máquinas e viaturas. No inciso n.º 16 — Serviço de transportes — consta a dotação de Rs. 500:000\$000, quando se sabe que no exercício anterior só em alcool-motor foram despendidos mais de Rs. 600:000\$000. Esta sub-consignação se destina não só à aquisição de combustíveis mas, também, à compra de pneumáticos e peças sobressalentes para veículos automotores. Ora, com uma dotação tão pequena, os serviços ou não são feitos ou exigem suplementações, previsíveis quando da elaboração do orçamento, o que equivale dizer: — a despesa não foi orçada.

O Serviço de Puericultura do Distrito Federal, instituição das mais necessárias, pois que a criança é no momento presente uma das maiores preocupações do Estado, mantém um certo número de animais para fornecer leite especial às crianças débeis que ali se encontram. As cabras devem ser, portanto, alimentadas e, para isto, é preciso adquirir-se forragens, porém essa repartição não dispõe de dotação na sub-consignação n.º 15. Para atender às necessidades, são essas forragens adquiridas pela sub-consignação n.º 16, que se destina a: — Alimentação, dietas e munições de boca; fumo e artigos para fumantes. Evidencia-se que a repartição, além de não orçar a despesa, nem siker cogitou da mesma.

Destina-se a sub-consignação n.º 11 a: — matérias-primas, produtos manufaturados ou semi-manufaturados para oficinas, laboratórios, gabinetes técnicos ou científicos e para outros usos — e por essa rubrica são adquiridas as cobaias necessárias ao Laboratório da Saude Pública, que não dispõe de dotação para a aquisição de animais para ensaios e pesquisas biológicas.

Passemos ao orçamento da Agricultura. Sendo o Tribunal de Contas o órgão superior da República que tem o direito de aquilatar das classificações, observemos a sua interpretação.

O material elétrico comum, tal como a lâmpada, o fusível, o fio, deverá ser adquirido pela sub-consignação n.º 9, destinada a material elétrico, de telefonia, de refrigeração e também a

material de fotografia e de filmagem, porém esta rubrica faz parte da consignação — permanente. Eis aqui um caso típico onde o Estado, pela forma orçamentária por um lado e, por outro, pela interpretação dada, não poderá fazer a distinção devida entre as necessidades transitórias e as de caráter constante. Não aceita o Tribunal de Contas nem a vaga razão de que o material supra-citado não é inventariável ou tenha uma duração relativamente curta. O simples fato de serem usadas as palavras — material elétrico — é bastante para que todo e qualquer dessa classe seja por aí adquirido. Torna-se patente que além de não dispor a Administração Pública de elementos seguros para diferenciar certas despesas, milita contra ela a interpretação variável por parte de quem deve julgar da aplicação dos dinheiros públicos.

A distinção entre material permanente e de consumo tem sido sempre motivo para as mais desencontradas opiniões, sendo o Estado geralmente prejudicado. O principal escopo dessa distinção era o de ser o material permanente obrigatoriamente inventariado, mas na verdade muitas repartições não o inventariam.

O Tribunal de Contas, a quem cabe julgar da legalidade da aplicação das verbas, leva esse dever ao ponto de saber se a Repartição, ao solicitar a aquisição de lixa para madeira — classificada na sub-consignação n.º 32, que se destina à aquisição de material de vidro e também de outros destinados à utilização em oficinas — destinará o material solicitado à aplicação mesmo em oficinas, porque a letra da sub-consignação assim o exige. Se, entretanto, a Repartição solicitar a mesma lixa, para a mesma oficina, porém classificando-a na sub-consignação n.º 15, que reza: — matérias-primas, produtos manufaturados ou semi-manufaturados, para oficinas, laboratórios, gabinetes técnicos ou científicos e para outros usos — é certo que o Tribunal aceitará a classificação. Ora, deve-se conceder à Repartição o direito de saber onde classificar o material de que necessita, mas esse direito não é reconhecido pelo Tribunal. O resultado é que permanecemos no regime das surpresas, não sabendo se a despesa será ou não registrada pelo Tribunal.

O Tribunal de Contas deveria ser um órgão fiscalizador da legalidade dos atos da Administração Pública, do ponto de vista da lei, isto é, da forma jurídica do ato e não da função admi-

nistrativa. Esta função deverá caber ao DASP, mesmo porque a êste cabe de direito examinar o desenvolvimento dos serviços públicos, como preceitúa a Constituição de 10 de Novembro.

A extinção dos Tribunais de Contas nos Estados, em virtude da criação dos Departamentos Administrativos, determinada pelo Decreto-lei n.º 1.202, de 8 de abril de 1939, robustece a razão que me leva a fazer a ponderação acima.

O Tribunal de Contas, órgão conservador, procura manter-se dentro de um espírito tão drasticamente legal que tolhe a Administração Pública. Hoje, já não se tem aquele temor à lei, tanto assim que não é mais “dura lex, sed lex”. O direito moderno reconhece na lei o amparo, o meio de metodizar, devendo esta ser maleável e ser aplicada como auxílio ao bem comum e não — contra — quem quer que seja. As formas de imposição drástica perderam terreno, porque da aplicação nimiamente rigorosa da lei podem resultar consequências iniquas; segundo Cícero, podemos dizer “Summum jus, summa injuria”.

Que vantagens aufera a Administração Pública, pela existência de um órgão que julga e não forma jurisprudência?

O Tribunal de Contas não é órgão consultivo, o que o inibe de prestar auxílio às Repartições. O regime de surpresas é o mais comum. O tratamento que é dispensado a certas Repartições não é o mesmo para outras.

O registro prévio de contratos não facilita, porque o pagamento fica na dependência de novo registro. Em certos casos a surpresa na impugnação do ato público aparece justamente quando se processa ao pagamento de fornecimentos feitos.

E isto porque? Porque imiscuindo-se o Tribunal na Administração Pública, só o faz quando o que implicar na receita ou na despesa lhe for submetido. Ora, é um modo muito precário de chegar ao conhecimento perfeito dos atos que deverá apreciar. Esta função, puramente administrativa, deve ser executada somente pelo DASP, porque só êste dispõe de elementos para tal fim.

Passemos ao orçamento da Viação.

A nossa principal via férrea, a Estrada de Ferro Central do Brasil, dispõe na sub-consignação n.º 9 — que se destina a combustíveis, lubrificantes, material para limpeza e conservação de máquinas e acessórios e pertences para máquinas e viaturas — da dotação de Rs. 90.000:000\$0, re-

duzida para a de Rs. 80.000.000\$0, pelo Decreto-lei n.º 1.026, de 31 de dezembro de 1938. Basta considerar que em 1938, só em carvão, óleo e gasolina, a E. F. C. B. despendeu mais 100 mil contos, o que prova que a despesa para o exercício de 1939 não foi devidamente orçada, mormente quando se sabe que o tráfego vem aumentando por força do incremento na exportação de minérios. A inclusão dos acessórios e pertences nessa dotação representa uma carga de 10 mil contos aproximadamente. Ficará, assim, a Estrada sujeita ao regime de suplementação, impedindo a melhor aquisição que poderia ser feita em maiores quantidades.

Por essa mesma verba é adquirida a estopa como também os são os explosivos. Fica patente que o orçamento não representa a verdade.

A sub-consignação n.º 5, destinada a material permanente, é aceitável para a classificação de parafusos para trilhos, pois que estes são acessórios dos trilhos, como as talas e os "tire-fonds". Se, entretanto, esses parafusos não forem adquiridos conjuntamente com os trilhos, serão classificados na sub-consignação n.º 8, destinada a material de consumo. Logo, a classificação orçamentária depende, também, da forma de aquisição. O caráter muda, passa de material permanente a de consumo, deixando de ser inventariável. Será mesmo o parafuso inventariado? Os processos de inventário determinam a aposição de um número de ordem que constará do tombamento; e, no caso de parafuso, isto será exequível?

Passemos à sub-consignação n.º 6. A verba 2 destina-se à aquisição de material e, no entanto, esta rubrica se destina à compra de imóveis, etc. Ora, o espírito da verba é o de se abastecer o Estado dos materiais de que necessita para a execução de seus serviços, portanto a compra de imóveis, de natureza puramente eventual, não deveria se incluir aí e sim na verba 4, destinada a eventuais.

No orçamento do Ministério das Relações Exteriores existe o mesmo caso, na sub-consignação n.º 4.

Orçamento do Ministério da Fazenda.

Este orçamento apresenta-se como o mais volumoso, de vez que este ministério reúne as funções de Economia e Finanças e isto porque três quartas partes são empregadas no Serviço da Dívida Pública. A dívida pública não é um encargo da Fazenda e sim da União, entretanto

é este ministério que o suporta. Seria mais lógico que este serviço formasse uma divisão à parte ou fosse incluído no anexo 2, subordinando-o à direção imediata do Chefe do Governo.

Neste orçamento já se encontra a melhor classificação da despesa com a aquisição de imóveis, que em vez de figurar na verba 2, como nos Ministérios das Relações Exteriores e da Viação, figura na verba 5, embora estivesse melhor classificada na verba 4, destinada a eventuais.

A verba 3, deste ministério, merece um especial estudo. O "deficit" orçamentário provém da diferença entre a receita e a despesa. Ora, nesta verba há dotações, tidas como da despesa e que, entretanto, não deverão ser consideradas como tais, estritamente. A sub-consignação n.º 4, se destina a: "Despesas com os serviços de aquisição de ouro". A sub-consignação n.º 5 se destina a: "Pagamento de diferenças de câmbio que se verificarem no corrente exercício", num montante de 40 mil contos. A sub-consignação n.º 8 tem por fim "aquisição de prata, inclusive pagamento de ágio das moedas antigas". Ora, os valores conversíveis e as necessidades cambiais, na classificação orçamentária preconizada por Jéze, não se enquadram nas despesas e sim em contas de compensação e outras mais características. A moeda circulante, lastreada por prata e ouro, não figura na receita, mas o metal que lhe serve de lastro vem aumentar a soma das despesas, dando uma falsa impressão dos gastos da Administração Pública. Merece, pois, especial estudo esta verba.

PARTE HISTÓRICA QUE ROBUSTECE AS RAZÕES APRESENTADAS NESTA MONOGRAFIA E CONSIDERAÇÕES SÔBRE A INCLUSÃO, NOS ORÇAMENTOS, DE DOTAÇÕES DE FINALIDADE ECONÔMICA AINDA NÃO INCLUIDAS

(Entre as obras consultadas estão: "O Orçamento" e a "Formação do Direito Orçamentário Brasileiro", de autoria de Agenor de Roure).

A necessidade de uma normalização das despesas públicas e da sua leal execução não é pedida de hoje e, ao tempo do Brasil-colônia, já isso era desejo comum.

Em proclamação de 13 de julho de 1821, dirigida pelas Cortes Portuguesas aos habitantes do Brasil, prometia-se "uma reserva econômica na despesa da fazenda nacional (em vez de fa-

zenda real), cujos recursos não mais seriam consumidos em desperdícios ou indiscretas mercê e não merecidas tenças". Afirmava-se que o Tesouro Público, "entregue a mãos fiéis e vigilantes, não seria mais a presa de ambiciosos áulicos nem de perversos conselheiros".

É, pois, indispensável que haja um poder verdadeiramente controlador das despesas para atender a uma exigência justa do povo que paga e deseja saber onde é aplicado o produto dos impostos e que os mesmos se destinarão ao desenvolvimento da Nação.

Quanto ao limite das taxações, deverá haver a investigação para se saber quanto o povo deve pagar e não quanto poderá pagar, segundo Montesquieu.

Não é de boa política tirar-se do povo o máximo que poderá pagar, deve-se ter sempre em conta que no povo reside a reserva para os casos extremos, por isso as despesas deverão ser norteadas; levando-se em conta a possibilidade de se deixar essa margem.

Já afirmei que a despesa deverá ser fixada antes de orçada a receita. Bosquejando os trabalhos de Agenor de Roure, encontrei, à página n.º 44, o seguinte :

"E' razoável sustentar-se que a despesa deve ser votada antes da receita, porque o Estado tem obrigações que lhe são rigorosamente impostas e às quais não deve fugir, convindo que se saiba em quanto importa o cumprimento dessas obrigações antes de ser decretada a receita, para tirar-se dos impostos a necessária quantia".

O Estado Novo já tem dado provas de que deseja o progresso seguindo uma trilha normal e metódica, evitando os programas arrojados de financeiros que pretendem conseguir tudo em um só dia, não fazendo caso das leis naturais que exigem prazos para qualquer evolução.

Agenor de Roure, espírito claro, tendo noção nítida das realidades brasileiras, tem uma página maravilhosa na sua obra já indicada, "Formação do Direito Orçamentário Brasileiro", que merece ser transcrita :

Página 45. — "O nosso mal refletindo no orçamento e produzindo situações angustiosas de crises periódicas é o de querermos fazer o progresso aos saltos, loucamente. A

limitação da despesa aos recursos oferecidos pela receita, teria a vantagem de regular o progresso, de metodizá-lo e de medir a evolução, impedindo que continuássemos a caminhar aos pinotes, cançando-nos, esgotando-nos e parando para descanso de vez em quando, pela necessidade de reparação das fôrças gastas em movimentos acrobáticos de progresso feito aos arrancos e em gestos pouco honestos de deitar dinheiro pelas janelas escancaradas dos escândalos administrativos. Penso que para termos orçamentos equilibrados basta-nos sinceridade administrativa, digo legislativa na sua elaboração e honestidade na sua execução. A sinceridade orçamentária, pondo a nú a verdadeira situação das despesas públicas e do Tesouro, mascaradas pelas engenhosas combinações de algarismos para iludir a opinião pública, como disse Raymond Poincaré, atual Presidente da República Francesa, quando Ministro da Fazenda em 1906, teria a vantagem de apagar as ilusões funestas que tanto estimulam o acréscimo de despesas, preparando os espíritos para a campanha de resistência e preparando o equilíbrio orçamentário".

O pavor governamental de apresentar orçamentos deficitários já não tem mais razão de ser. O Brasil, país novo, terá de viver ainda longos anos sob este regime, sem que isto desabone aos seus dirigentes. O exemplo francês é bastante eloquente. Em quarenta e quatro exercícios, somente três deram saldo e, no entanto, esse país é um velho país, possuindo indústria desenvolvida, colônias, civilização avançada, economistas dos mais notáveis. Entre nós, orçamento equilibrado é uma utopia, devemos considerar as realidades brasileiras e não ficarmos temerosos diante dos "deficits".

Afirmo neste trabalho que a organização do orçamento deverá ser feita no DASP e não no Ministério da Fazenda e, para isto, recorro de novo ao insigne mestre, o saudoso Agenor de Roure, que à página 49 do seu livro "Formação do Direito Orçamentário Brasileiro", profliga a ação ministerial ; lemos :

"O que é a proposta (orçamentária) do Governo? É um documento que traduza as verdadeiras necessidades dos serviços pú-

blicos? E' uma base séria para o trabalho legislativo? Absolutamente não! E são as próprias leis que a inventaram que se encarregam de desmoralizá-la, uma vez que dão ao Ministro da Fazenda o absurdo direito de, recebendo as propostas parciais dos demais ministérios, refundi-las, cortando ou suprimindo verbas que os chefes de serviços e os ministros, seus colegas, julgaram necessárias. O Ministro da Fazenda fica com a atribuição de propor ao Congresso, não o conjunto das verbas precisas ao funcionamento dos serviços de cada ministério, mas um trabalho seu, trabalho de fraude orçamentária e de maneira oficial capaz de iludir o público e de permitir saldos fictícios, que apresentem o Executivo sob o aspecto simpático de excelente fiscal dos dinheiros públicos, mais tarde esbanjados nos projetos votados pelo Parlamento, já com a restauração das verbas mutiladas na proposta — restauração essa feita a pedido dos próprios ministros".

Este sistema de elaboração do orçamento pelo Poder Executivo, como proposta, e conversão em lei pelo Poder Legislativo teria de dar sempre mau resultado.

O Executivo, e somente ele, poderá saber das suas necessidades; levando-se o orçamento ao poder político, o resultado é sempre funesto.

Na antiga Câmara, Pandiá Calógeras disse uma vez, expressando o seu ponto de vista sobre a falta de controle orçamentário que "o melhor método, para os ministros, é o que dá o maior algarismo!" Esse economista, no mesmo discurso, proferido em 1913, lastimava não existir um órgão regulador, central, que tivesse elementos ao seu alcance para restabelecer o equilíbrio orçamentário. Preconizava, portanto, a criação do órgão que hoje se chama — Departamento Administrativo do Serviço Público.

Quando me referi à sustentação dos orçamentos no Congresso, disse que a Marinha sempre foi mal defendida. Os fatos o provam, tanto que de uma vez foi cortada a verba para as obras do Arsenal de Marinha, no total de 18 mil contos de réis.

Somente Rio Branco, por intermédio de Lau-rindo Pita, pensou no aparelhamento naval e preconizava um programa para ser realizado em 30

anos. Esse programa foi tão mal amparado que não deu os resultados que se almejavam.

A pasta da Agricultura teve inicialmente um grande titular e por ela passaram figuras ilustres mas os maus fados sempre militaram contra ela. De que servia possuir um homem de valor na sua direção quando este não lograva o apôlo do Congresso para o desenvolvimento de programas de envergadura?

Cabe-nos, pois, ter em mira o interesse coletivo e não o mesquinho devotamento por setores da atividade pública. Isto só agora é possível, entregando-se a tarefa orçamentária ao DASP.

O estudo do orçamento deve ser feito de uma forma de conjunto, indo-se do detalhe para o geral.

A estas ponderações conviria acrescentar outras e, notadamente, o conceito de quanto as generalizações, a que o espírito nacional é tão propenso, prejudicam o solver de dificuldades quaisquer, pelo relativo descaso com que o amor às primeiras faz encarar as construções analíticas, as quais, entretanto, são, de fato, quem define e organiza as soluções. As generalizações, quando possíveis e não representem apenas um ato de economia cerebral, mero processo de simplificação mental por incapacidade de compreensão integral dos fenômenos supostos congêneres, da mesma família — as generalizações tem o grande mérito de permitir a formação de idéias mais vastas, menos particularistas sobre um determinado assunto. A sua essência, a sua natureza íntima, o seu funcionamento peculiar, as suas características próprias, entretanto, não é a generalidade que dá: é a análise, é o exame miúdo que fornece o fio condutor para decifração dos enigmas.

O estudo de conjunto deve ser, por isso mesmo, feito pelo órgão próprio, o DASP, pela análise das linhas gerais do orçamento. É a generalização pela análise, mas feita por um departamento independente dos ministérios, que executará no silêncio uma tarefa verdadeiramente construtiva.

Procedendo-se deste modo e, se possível, conseguindo-se evitar os créditos suplementares, tão nocivos, ter-se-ia chegado ao ponto máximo do aperfeiçoamento. Isto, entretanto, será difícil, porque na opinião de um ministro francês, isto seria — "un prodige sans précédent à inscrire dans les fastes budgétaires".

Por este motivo não devemos deixar de envidar esforços para conseguirmos atingir tão almejada meta.

FOMENTO E FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DA NAÇÃO

Guilherme II, em 1914, convocou o Parlamento para estudar a aplicação do saldo que se verificara ao ser encerrado o exercício financeiro e o fez porque entendia que a sobra eventual deveria ser despendida em obras reprodutivas ou nas que servissem ao bem-estar comum.

Ficou, então, decidido que o saldo apurado fosse aplicado na construção de novos canais que deveriam drenar as zonas insalubres, desse modo auxiliando o combate ao tifo e, representando êles um grande valor econômico, serviriam, de futuro, ao desenvolvimento industrial da Alemanha. Ficou, assim, o país dotado de mais vias de comunicação tão uteis e tão necessárias.

O exemplo alemão nos mostra que se o Estado comprimir as despesas ou, por força de quaisquer fatores, a receita produzir mais do que o estimado, a diferença deverá ser aplicada em obras de vulto que os recursos das rendas ordinárias não podem suportar.

As despesas extraordinárias devem ser feitas com recursos extraordinários.

No Brasil é hábito lançar-se mão dos recursos obtidos com uma maior arrecadação para se suplementar as verbas comuns, em virtude de ser sempre o orçamento elaborado de tal sorte que as dotações têm sido, em geral, inferiores às realidades.

Em Portugal, Oliveira Salazar, seguindo uma sólida orientação, aplica os recursos extraordinários em obras reprodutivas e nas de fomento, fazendo face às despesas comuns com os recursos ordinários.

O bom-senso nos diz que é impossível estimarmos de ante-mão a quantia exata a que montará a receita, mas daí a fazermos uma previsão muito inferior, com receio de facilitar o "deficit" ou orçá-la muito além do provável, facilitando as despesas, ha que distinguir.

O fomento da economia nacional é preocupação constante do Governo e, como não é possível obtermos, de momento, meios que nos assegurem recursos extraordinários bastantes para isso, desejo lembrar um procedimento que, talvez, não se enquadre estritamente numa monografia intitulada — Elaboração do Orçamento da Repú-

blica — Despesa — porém, concorreria para auxiliar a ação econômica do Poder público, aliviando o orçamento.

Os entes autárquicos instituídos pelo Governo Getúlio Vargas são orientados e estão sob responsabilidade do Governo, pelo que poderá ser determinada a aplicação de seus fundos em títulos especiais que o Governo emitiria com o fim de utilizar o produto na execução de obras de fomento.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões, os Institutos que amparam produtos nacionais, reúnem somas apreciaveis que aplicam em hipotecas, em empréstimos ao funcionalismo, na construção de casas e outros meios para assegurarem uma renda a êsse capital e, assim, poderem fazer face às responsabilidades que lhes cabem.

O Governo, emitindo apólices especiais com um juro, talvez, de 6 ou 7%, asseguraria a êsses entes autárquicos a renda de que carecem para as suas necessidades e ficaria habilitado com recursos bastantes para fomentar a economia nacional.

Não havendo sobras orçamentárias êste meio concorreria para que a Administração Pública pudesse pensar na solução de problemas que demandam recursos de que não dispõe.

Este comentário servirá de base para um estudo a ser feito pelo DASP com o fim de obter recursos para a campanha de fomento que se nota ser um desejo da atual administração pública.

Finalizando a primeira parte desta monografia, desejo deixar como pontos para estudo, o que ainda não se encontra remodelado em face das idéias gerais do Estado Novo.

O patrimônio da Nação deverá sofrer uma revisão, de modo a aparelhar devidamente alguns de seus bens a se tornarem reprodutivos, pois que se o orçamento teve de arcar com as despesas para a sua formação e manutenção, é justo que retribua com rendas que auxiliem o orçamento da receita.

Há latifúndios improdutivos por falta de aparelhamento. Dêstes bens deverá a Nação auferir renda, pelo que se impõe um estudo para êste fim.

Outros pontos, de caráter econômico a que desejo me referir, são os pertinentes à importação livre de direitos e à compra de artigos por marcas de comércio.

Se ha indústrias que vivem sob as tarifas alfandegárias, há também o mal de se permitir sem

um maior estudo a compra de artigos estrangeiros ém detrimento da indústria nacional. A proteção à indústria brasileira não deverá se limitar ao aumento das taxações na Alfândega, mas sim dirigir a preferência a êsses produtos e, para isto, ninguem melhor do que o próprio Governo que é, sem dúvida, um dos melhores clientes.

O exemplo da preferência à indústria de nossa terra deverá partir do Poder Público.

Quanto à compra de artigos com a indicação de marcas de comércio, desejo frizar que este procedimento encobre, geralmente, preferências injustas, facilitando exclusividades que levam à majoração dos preços, o que, portanto, deverá ser coibido.

Termino, assim, a primeira parte, tendo feito uma crítica que se baseia na observação dos fatos e que tem por escopo evidenciar a necessidade de se orientar as despesas públicas por um critério novo, eminentemente nacional, atualizando a antiga legislação.

Na atualização das antigas leis, impõe-se a reforma do Código de Contabilidade Pública e a criação de dispositivos normativos do orçamento, onde não se poderá esquecer que administrar equivale dizer — gastar, mas fazer os gastos de tal sorte que sejam uteis ao progresso da Nação.

Segunda parte

MEDIDAS DE APERFEIÇOAMENTO

SUGESTÕES

"Viver às claras" é um dos postulados do Positivismo. No princípio da República, quando os positivistas tanto prestígio tiveram, tanto que em nosso Pavilhão ha a frase "Ordem e Progresso", outro postulado da mesma seita, forçoso é confessar que na causa pública êsses postulados nunca foram aplicados.

A confecção do orçamento não era feita às claras e sim nos bastidores e não se ordenavam as despesas, impedindo o progresso.

Estamos, entretanto, no Estado Novo, onde o respeito à Verdade deverá ser sagrada. Não se poderá progredir relegando para um segundo plano a realidade ou procurando meios para nos iludirmos.

O orçamento da República deverá expressar a realidade brasileira, deverá demonstrar, em al-

garismos, o montante das nossas necessidades, deverá, finalmente, esclarecer-nos quanto à nossa verdadeira situação econômica.

O regime da suplementação de créditos é, ainda, uma herança do passado, a qual urge seja abolida, porque a despesa realmente orçada prescinde de suplementações de crédito.

Elaborar-se um orçamento, indicando-se um insignificante "deficit", quando, de ante-mão, já se sabe que determinadas verbas foram cortadas para serem suplementadas no correr do exercício é, sem dúvida, uma ilusão. Que mal adviria às nossas finanças se fôsse decretada a lei de meios, consignando o verdadeiro "deficit"?

Asseguram alguns financistas que é de bom alvitre autorizar-se as despesas à medida que se tenha verificado um aumento da receita. Isto nos leva a crer que a despesa se faz por tentativas e, por outro lado, que a receita nunca é orçada na base real de sua previsível arrecadação. Este procedimento não respeita à Verdade e impede um perfeito conhecimento das realidades brasileiras.

1.^a sugestão: — As dotações orçamentárias deverão prever a soma total das necessidades públicas.

A fim de evitar a liberalidade nos gastos, sempre perniciosa, as dotações deverão se dividir em duas partes, uma desde logo à disposição dos serviços públicos e outra dependente de prévia autorização do Exmo Snr. Presidente da República. Esta divisão poderá ser feita por estimativa ou por uma percentagem pré-estabelecida.

A utilização da segunda parte só deverá ser permitida depois de iniciado o segundo semestre e depois que a Repartição haja cabalmente justificado a sua necessidade junto ao serviço orçamentário do DASP.

O crédito suplementar só deverá ser aberto em virtude de necessidade imprevisível ou por motivo de calamidade pública.

Todos os programas que demandem recursos não constantes das tabelas deverão ser considerados para a inclusão nas dotações necessárias, no exercício futuro.

Os saldos orçamentários porventura existentes ao ser encerrado o exercício financeiro, deverão ser escriturados em conta à parte, como se tivessem sido empregados, e deverão formar um fundo especial, por conta do qual deverão ser atendidos os primeiros créditos suplementares, não

se recorrendo, até aí, à possível maior arrecadação efetuada.

Dêsse modo, o "deficit" ou "superavit" aparecerá de forma, tanto quanto possível, real, norteando de futuro a elaboração do orçamento da República.

Passemos, agora, à

2.^a sugestão: — O serviço orçamentário do DASP deverá investigar as necessidades de cada Repartição, racionalizando os seus serviços, com o fim de evitar os gastos desnecessários.

Em vários casos terá o DASP de propor o aumento das dotações propostas pelas Repartições, pois, não raro, elas próprias não sabem do que necessitam ou julgam possível fazer as suas despesas por intermédio de dotações impróprias, uma vez que as solicitadas lhes não bastem.

A demonstração das necessidades por parte das Repartições deverá ser feita sempre de modo claro, fazendo-se acompanhar dos programas de serviço, para que fiquem bem patentes as necessidades. E' hábito solicitar-se mais do que realmente se necessita afim de, sofrendo um corte, ainda bastar para atender aos serviços. Este ponto deverá merecer um estudo meticoloso, cabendo aos que forem encarregados pelo DASP a apreciação do ponto de vista de conjunto.

As reformas de serviço determinando geralmente despesas, se apreciadas previamente pelo serviço central de orçamento, poderão ser feitas sem desperdícios, o que até hoje tem sido uma realidade.

Certas vezes as Repartições, estando na iminência de passar por reformas, adquirem materiais de que não irão mais precisar, sem que isto seja possível de censura, no estado atual.

A que somas atingirá o material de expediente tornado sem utilidade depois que essas reformas se processam?

Quando isto não acontece por motivo de reformas gerais, é, por vezes, consequência da simples mudança de diretor da Repartição ou de chefe de Secção.

Caberá, portanto, ao DASP esta espinhosa missão para impedir o malbaratar dos dinheiros públicos.

3.^a sugestão: — Será conveniente dificultar a compra de materiais por marcas de comércio.

Quando o Código de Contabilidade foi elaborado, houve de parte do legislador a intenção de facultar aos serviços públicos os meios para

adquirir materiais aos produtores ou profissionais especialistas ou, ainda, no lugar da produção. Esta prática, entretanto, foi se estendendo de tal sorte que hoje é perfeitamente aceitável a compra de artigos pelas marcas especificadas.

Quando se tratar de marcas de fábrica, ainda se pode admitir que esta implique na qualidade ou requisitos que impeçam a compra de outros artigos, embora similares. O caso típico é o dos artigos patenteados. Não resta a menor dúvida que uma peça de um aparêlho patenteado deverá ser adquirida da mesma marca dêsse aparêlho, porém, a prática nos mostra que em muitos casos se usa de um ardil para demonstrar que os materiais solicitados são dêste gênero.

Por outro lado, é comum vermos a Repartição comprar mercadorias que têm vários similares e, às vezes, melhores, indicando certa marca, justificando o seu proceder com a simples alegação de que se trata de artigo que tem dado os melhores resultados. Continuando-se a observação, verificaremos que outra Repartição compra o mesmo artigo, mas de outra marca, dando como razão ser êste o que melhor atende às suas necessidades. Se procedermos a um estudo comparativo das razões alegadas pelas várias Repartições, verificaremos que as mesmas razões servem tanto para apoiar como para refutar o artigo, dependendo, apenas, da Repartição que deseja comprar.

Parece impossível que isto aconteça, porém tenho tido um número enorme de provas que facilmente poderão ser vistas.

A indicação da marca de comércio é perniciosa, porque encobre preferências injustas, dando privilégios indevidos. As fábricas apóem as marcas de comércio de seus revendedores segundo o que lhes seja solicitado, recebendo o mesmo produto, por vezes, várias marcas. No serviço público, porém, a diferenciação consequente destas marcas serve para que alguns prefiram esta em vez daquela — porque é a que melhores resultados tem dado! — Mesmo que se queira mostrar a essas Repartições que se trata dos mesmos materiais mas diferenciados, apenas, pelas marcas de comércio, é inutil, porque existe sempre quem reconheça uma diferença de qualidade qualquer entre êles, como se fosse possível.

O ácido-acetil-salicílico, sob os nomes de "Aspirina", "Calmantina", "Bayer-Aspirina" ou tantos outros, não deixa de ser o mesmo produto, porém o maior reclame leva às preferências por esta ou aquela marca. Trata-se, neste caso, en-

tretanto de marcas de fábrica e onde a confiança também é um fator. Nos casos de marcas de comércio é pior, se não vejamos: Uma fábrica de tecidos produz um determinado tipo, e vende com as marcas A, B, C ou D; entretanto às concorrências não são admitidas as marcas que não as pedidas, porque, de acordo com o Código de Contabilidade, as propostas deverão conter uma forma de submissão completa a todas as cláusulas do edital. A oferta de uma outra marca implica na não aceitação da proposta.

Outro aspecto da questão e onde entra de uma forma inequívoca a preferência pessoal é no caso de máquinas de escrever, por exemplo. Justificam as Repartições a preferência por determinada marca porque é a que mais poderá satisfazer aos seus dactilógrafos ou, como já tive ocasião de ver, — porque os seus dactilógrafos só poderão produzir eficientemente nas máquinas de tal marca e só nessa sabem escrever! — Ora, quando o funcionário é admitido ao serviço público, não me parece que lhe caiba o direito de impor a adoção de determinada marca do material com que terá de trabalhar, mas depois de estar em exercício se permite o direito de fazer uma tal exigência, com a qual o diretor de sua Repartição concorda.

Como poderá ser elaborado conscientemente um orçamento quando na sua origem há vícios como os acima apontados?

A marca de comércio é, pois, um embaraço à normalização das despesas públicas.

4.^a sugestão: — Desejo aqui alvítrar algumas medidas destinadas a coibir o abuso na importação livre de direitos alfandegários.

Não possuímos, ainda, no Brasil, um parque industrial suficientemente aparelhado para atender a todas as necessidades do País, mas isto não deverá servir de justificação para que as Repartições, desprezando o que seja de fabricação nacional, prefiram os artigos estrangeiros.

E' notório que certas mercadorias são fortemente taxadas pelas tarifas de Alfândega, por razões que não cabe neste trabalho apreciar; porém, este motivo é bastante para que várias Repartições indiquem marcas ou determinem características que só os produtos de origem estrangeira possam ser adquiridos.

Repartições ha que se utilizando da faculdade de importar com isenção de direitos, fazem uma espécie de orçamento paralelo, pois o que deveriam gastar com a aquisição das mercadorias

encontradas na praça, já com os direitos pagos, gastam menos, importando com isenção dos direitos, aplicando a diferença na satisfação de outras necessidades.

Conheço o caso de uma Repartição, das mais importantes, que fez público preferir a compra livre de direitos e assim procedeu durante um ano inteiro. Em determinada concorrência, apresentou-se um proponente que entregava dentro de 3 dias a mercadoria pelo preço, vamos supor, de 1:000\$000 e, outro ofertou por 900\$000, porém com exclusão dos direitos, sendo que êstes importavam em 300\$000. A Repartição exigiu a adjudicação ao que ofertara por 900\$000, sem direitos, porque esta proposta lhe era mais conveniente!

As Repartições têm em mira as suas verbas e não o interesse público. Que lhes importa que o Tesouro deixe de receber os direitos, se comprando livre dos mesmos, as verbas são menos sacrificadas?

Impõe-se um estudo neste sentido, visando reduzir aos verdadeiros limites as necessidades de se importar com isenção de direitos.

Uma das justificativas apresentadas pelas Repartições que assim procedem é esta: — Quando elaboram os seus orçamentos já prevêm a aquisição livre de direitos, porque desta forma poderão pedir menos não concorrendo para aumentar o "deficit" orçamentário. Esta razão poderia ser verdadeira, mas é sempre apresentada posteriormente ao fato, donde se torna fraca.

Como poderá o serviço orçamentário firmar-se solidamente quando as Repartições encobrem a verdade?

O cálculo das dotações orçamentárias pedidas pelas Repartições deverá ser feito especificando se é para a compra de artigos com ou sem direitos.

Consequentemente, se a verba for concedida para a compra incluindo direitos e, em virtude de vantagens propostas nas concorrências, venham as mercadorias a ser adquiridas sem direitos, a importância não utilizada, correspondente a êsses direitos, tendo sido casual, poderá ser separada da verba ou recolhida como receita eventual, porque de outro modo será utilizada na compra de outros produtos, mesmo que êstes não constassem das necessidades previstas por ocasião da elaboração da proposta orçamentária.

A proteção à indústria nacional torna-se muito precária, dada a facilidade com que as Repar-

tições podem adquirir, livre de direitos, o artigo estrangeiro.

Recentemente o Conselho Federal de Comércio Exterior recomendou a preferência aos produtos da indústria nacional, porém esta recomendação não tem tido a acolhida que merecia.

Necessitando o Brasil aumentar o saldo da balança comercial, será de bom alvitre determinar-se um estudo com o fim de incrementar a aplicação dos produtos de nossa indústria e, para isto, a lei de meios, em sua confecção, poderá determinar alguma cousa a respeito.

5.^a sugestão: — Seja criado no DASP o serviço orçamentário, nos moldes do "Bureau of Budget" americano, perante o qual todas as Repartições deverão esclarecer todos os detalhes de suas propostas.

A elaboração do orçamento por critérios de ordem política já deixou de ter razão, de vez que a instituição do Estado Novo baniu a máquina política. O orçamento já está sendo elaborado por uma forma técnica e esta deverá ser aperfeiçoada para servir ao desenvolvimento dos serviços públicos.

Determina o Código de Contabilidade a divisão do orçamento em consignações e sub-consignações, precisando que serão diferenciadas várias espécies de artigos. O artigo 71 do Regulamento diz :

"Serão também distintas de quaisquer outras, e distintas entre si, as consignações que se destinam a :

- "a) — medicamentos, drogas, instrumentos cirúrgicos, utensílios e mobiliário de farmácias e gabinetes médicos ;
- "b) — drogas e produtos químicos ou biológicos para tratamento, estudos ou pesquisas em oficinas, aulas, laboratórios e gabinetes técnicos ou científicos ;
- "c) — máquinas, aparelhos, instrumentos, ferramentas e utensílios para trabalhos, estudos e pesquisas em oficinas, aulas, laboratórios e gabinetes técnicos ou científicos ;
- "d) — tratores, máquinas aratorias, ferramentas, instrumentos, aparelhos e utensílios de lavoura ;
- "e) — instrumentos cirúrgicos, aparelhos e utensílios de uso veterinário ;
- "f) — trem de cozinha e mobiliário, talheres, roupas e utensílios de refeitório ;

- "g) — mobiliário, camas, roupas e utensílios de dormitórios ou enfermarias ;
- "h) — combustível para máquinas e oficinas de qualquer natureza ;
- "i) — lubrificantes e material para lubrificação, limpeza e conservação de máquinas e aparelhos de qualquer natureza ;
- "j) — material rodante, inclusive locomotivas e seus acessórios, para as estradas de ferro da União ;
- "k) — trilhos, dormentes e seus acessórios, para as estradas de ferro da União ;
- "l) — postes, fios e acessórios para linhas telegráficas e telefônicas ;
- "m) — armamento (para o Exército, Marinha, Polícia, Bombeiros, etc.) ;
- "n) — munição de guerra ;
- "o) — fardamento, inclusive calçado e utensílios correlativos (para o Exército, Marinha, Polícia, Bombeiros, etc.)".

Este padrão terá sido um passo no caminho do aperfeiçoamento mas hoje já o podemos considerar obsoleto.

Preliminarmente não estabelece a diferença entre material permanente e de consumo, o que continua a ser um problema dependente de interpretações.

Na cousa pública a —interpretação — traz sempre embaraços, pelo que ofereço esta sugestão, visando codificar a classificação do material impedindo, se possível, que se façam interpretações.

Na verba 2 — material — as divisões variam nos vários Ministérios. Assim, na Agricultura, temos 45, sendo 13 destinadas a material permanente, 20 a material de consumo e 12 destinadas a material de diversas despesas. No Ministério da Educação e Saúde há 29 sub-consignações, como no das Relações Exteriores e no da Justiça : na Fazenda há 25, no Trabalho, Indústria e Comércio 23, como na Viação ; na Guerra há 30 e, finalmente, na Marinha, somente 10.

E' certo que estas rubricas variam conforme as necessidades das Repartições, porém sabido é que embora um mesmo artigo seja necessário a mais de um Ministério, é adquirido segundo o critério que se adote, em consignações diferentes. Mais gritante é ainda o fato de, dentro do mesmo Ministério, conforme a Repartição, variar de classificação, porque esta depende da interpretação de cada um.

Proponho, portanto, visando solucionar êste caso, a divisão das sub-consignações obedecendo a um único critério, baseado numa classificação decimal, uniforme.

SUB-CONSIGNAÇÕES (futura divisão)

- 1 — Produtos químicos e farmacêuticos ; aparelhamento técnico-científico e hospitalar.
- 2 — Produtos alimentícios, pastoris, agrícolas, florestais e artigos para fumantes.
- 3 — Material elétrico, de telefonia, telegrafia e refrigeração.
- 4 — Ferragens e material de limpeza.
- 5 — Máquinas, motores e aparelhos.
- 6 — Produtos minerais ; metais e material de construção.
- 7 — Produtos textéis, confecções e armário, papel e couros.
- 8 — Material de viação, combustíveis, lubrificantes e explosivos.
- 9 — Aparelhamento e produtos de diversas indústrias.
- 10 — Equipamento doméstico e de escritório; material de expediente.

Esta forma de divisão decimal, baseada nas origens dos produtos e nas suas aplicações, poderá se desdobrar no orçamento, se necessário, obedecendo ao caráter do título.

Na elaboração das propostas parciais, cada Repartição deverá detalhar segundo essa classificação decimal, facilitando o estudo do detalhe. Deste modo, cito como exemplo a sub-divisão do grupo 2 :

Grupo — 2 —

- 20 — Matérias primas de origem vegetal (exclusive madeiras).
- 21 — Matérias primas de origem animal (exclusive peles e couros).
- 22 — Frutas, legumes e verduras.
- 23 — Açúcar, condimentos, temperos e especiarias.
- 24 — Cereais, forragens e tubérculos.
- 25 — Pães, farinhas, massas e biscoitos.
- 26 — Animais vivos, laticínios, e produtos avícolas.
- 27 — Carnes, peixes e derivados.
- 28 — Doces e conservas.
- 29 — Artigos não classificados desta classe.

Nestas condições, se a minha sugestão for aceita, poderá ser observada como detalhada na parte final desta monografia.

Completando esta parte relativa à classificação orçamentária, devo fazer mais uma sugestão, que se segue.

6.º sugestão : — Deverá ser criado o "Dicionário Federal do Material", onde deverão ser inscritos todos os artigos comprados pelo Governo e onde a classificação será feita conjuntamente com a sua inscrição.

A confecção desse dicionário traria as seguintes vantagens :

- 1.º — A simplificação da nomenclatura do material ;
- 2.º — A determinação, independente de critérios ou arbitrios, da classificação orçamentária ;
- 3.º — A base para o serviço que deverá ser feita por ocasião da elaboração do "Caderno de Encargos Federal".

É hábito denominar-se o mesmo artigo de várias maneiras, afim de tornar, por vezes, desconhecido de fornecedores que as Repartições desejam não sejam os preferidos. Assim, o — aparelho de Kipp, destinado à distilação de gases, a frio, é pedido como — balões de vidro articulados, com torneira e sifão, ou como elementos conjugados, de vidro, com dispositivos para retenção do líquido e desprendimento de gases, e tantas outras formas. Já tive ocasião de ver um edital de concorrência onde era pedida cotação para — um conjunto mecanizado, em chapa de aço — e que nada mais era se não um simples arquivo de aço, de quatro gavetas, do formato ofício.

Quando não é somente o nome que varia, vemos o complemento do artigo encobrindo alguma cousa irregular. Pede uma Repartição : — Arquivo de aço, modelo X, equipado com o competente "Standard" K207. Que será isto ? A quem estiver fora do meio parecerá uma especificação de ordem puramente técnica, porém, na verdade, trata-se do desejo de ser comprado aquele arquivo que só o fornecedor Z poderá ofertar, por que é o único "iniciado". Dentro daquele — competente equipamento "Standard" K207, irão alguns quilos de barbante, de lacre, de goma, alguns litros de tinta não padronizada e...?

Ora, não sendo possível à Repartição solicitar senão — arquivo do formato padronizado, tal — êstes casos deixarão de haver. Impõe-se, portanto, a confecção do dicionário.

Nestas condições, quando se proceder à elaboração desse dicionário, poderão ser tomados como subsídios, a tarifa da Alfândega, os Cadernos de Encargos da E. F. C. B. e da Marinha, as relações de material fornecido pela Comissão Central de Compras, com o que já se poderá classificar uns quinze mil artigos, aproximadamente.

Passo, agora, a expor os motivos porque julgo possível evitar — critérios — na classificação orçamentária.

Quais são as características do material para ser classificado como permanente, de consumo ou de diversas despesas? Até hoje não ha uma base estabelecida e, para isto, apresento os seguintes casos:

A Delegação do Tribunal de Contas junto ao Ministério da Agricultura achava imprópria a classificação de lâmpadas elétricas como material de consumo, só admitindo a sua classificação na sub-consignação n.º 9 (material permanente), como — material elétrico, de telefonia, telegrafia e refrigeração. Ora a lâmpada elétrica tem uma duração muito variável e será inventariável? Do mesmo modo exige que a classificação de fusíveis também seja nessa verba.

No orçamento da Viação, enquadram-se na sub-consignação n.º 5, por ser explícita a respeito, os dormentes e os fios telegráficos. É evidente que a duração dos mesmos é relativamente grande, mas não são inventariados e nem serão levados à conta patrimonial da União. Quando se procede ao arrolamento dos bens de uma estrada de ferro, diz-se que possue linhas férreas na extensão de tantos quilômetros, mas não se diz que tem (possue) tantos dormentes. Por outro lado, o material inventariado deverá receber um número de ordem e figurar no tombamento geral. Isto acontecerá ao dormente? E, no entanto, é o dormente comprado por uma rubrica destinada a material permanente.

Quando não é o artigo de consumo que se classifica como material permanente é o oposto que se dá.

O dicionário, portanto, resolveria este caso, constando do mesmo, além do artigo pelo seu verdadeiro nome, seguido de seus sinônimos, quando fôr o caso, e também da indicação da rubrica orçamentária onde deverá ser classificado. Isto será possível, uma vez que se padronizem, como sugeri, as sub-consignações.

Quanto a se saber se o material é permanente ou de consumo, deixaria de estar ao arbítrio de cada um, porque no próprio dicionário constaria a natureza, isto é, se o artigo tal é permanente ou de consumo, explicitamente.

Tendo eu me dedicado ao estudo desta questão, não encontrei nem um só elemento positivo para lançar mão; tudo é fruto de interpretações, de praxes, de surpresas, afinal.

As dotações destinadas a material permanente ou de consumo não têm o condão de dar o seu caráter ao material e nem ha o escopo de se facultar aos serviços públicos o direito de empregar determinadas somas em material desta ou daquela natureza, mas sim essas dotações se destinam a armar os serviços de verbas para a compra dos materiais de que careçam, podendo, então, ser este da natureza de consumo ou permanente. O artigo em si é que se considera de uma ou de outra forma e não em função da verba por que é classificado. A fugir deste critério, continuarei sem solução para o problema.

A quem couber a elaboração do dicionário, será dado o encargo de diferenciar a natureza do artigo e, assim, de futuro não poderá haver mais dúvidas quanto à classificação, porque se no dicionário o artigo estiver classificado como permanente, terá de sê-lo em qualquer Repartição, sem razões para interpretações de qualquer sorte.

A classificação de despesas deverá começar desde a classificação do material, porque de outra maneira haverá sempre erro essencial.

A forma que proponho atingirá toda a organização, ditando a linha geral a ser seguida.

Qualquer modificação parcial traz sempre erros que prejudicam o conjunto e é esta a razão porque tive em mira sugerir a reforma desde o primeiro ato orçamentário.

7.ª sugestão: — Deverá ser iniciado o "Caderno de Encargos Federal".

Este Caderno exigirá longos e demorados estudos, pelo que não é possível elaborá-lo de uma vez e, estando pronto, fazê-lo entrar em vigor. Por isso o Caderno deverá ser criado com o material que já esteja padronizado e, à medida que novos artigos venham a ser padronizados ou especificados, deverão ser aí incluídos. Será, pois, uma tarefa contínua, sujeita a novas modificações todas as vezes que a indústria houver progredido ou as necessidades o exigirem.

8.^a sugestão: — Esta sugestão já não é caracteristicamente sobre o material e sim sobre a execução orçamentária.

Não sendo possível ao Governo dispor de verbas grandes para todos os serviços, e, no entanto, sendo certo que muitas Repartições têm necessidade de adquirir alguns artigos que exigem maiores recursos, lembro a possibilidade de ser criada uma conta especial que se denominaria de refôrço orçamentário e se destinaria ao seguinte: Até ao dia 1.^º de julho de cada ano, as Repartições que desejarem poderão determinar a retirada do total ou parte da verba para o fim de ser depositada e escriturada, à parte, e ficando como fundo de refôrço para a dotação que lhe couber no exercício futuro. Assim, se a Repartição tiver de adquirir um artigo que ultrapasse o limite de sua dotação, poderá fazê-lo com o "quantum" reservado e depositado do exercício anterior. Esta parte só poderá ser reservada e, para isso, escriturada no exercício como despesa, depois de ouvido o serviço orçamentário do DASP, o qual, apreciando as razões apresentadas pela Repartição, concordará ou não.

Esta sugestão visa impedir por um lado o que hoje se pratica e, por outro, auxiliar as Repartições a se suprirem do que de fato necessitem.

E' hábito adquirir-se um material cujo preço ultrapassa a dotação ou o saldo na época, mas como haja uma diferença, esta é paga com recursos de outra dotação. Em face do Código de Contabilidade isto parece impossível, porém usase de uma forma ardilosa, que consiste em proceder-se a um esforço de uma compra fictícia, cujo material não será entregue, mas servirá este esforço para completar o necessário à compra pretendida.

Quando este não é o meio usado, faz-se de forma parecida em dois exercícios, sempre, porém, "tangenciando-se" o Código de Contabilidade!

9.^a sugestão: — Como já tive ocasião de comentar na parte inicial desta monografia, acha-se o orçamento da Fazenda sobrecarregado com as verbas destinadas à Dívida Pública. Como tudo leva a crer, não está longe a divisão desse Ministério em dous, um da Economia e outro das Finanças. Nestas condições, seria conveniente que a verba destinada às Dívidas da União passasse, provisoriamente, para o anexo 2, ficando subordinada imediatamente ao Exmo. Sr. Presidente da República. Isto atenderia ao espírito do Estado Novo, e as vantagens do desmembramento

mento desse Ministério, que são grandes, não cabe neste trabalho comentá-las.

10.^a sugestão: — Afim de uniformizar a vida financeira da Nação, deveria ser padronizado todo o sistema orçamentário nos Estados, por intermédio dos Departamentos Administrativos, sendo aplicadas todas as medidas adotadas no âmbito Federal, desde que compatíveis com as situações locais.

Como tive ocasião de propor, faço abaixo, por uma forma explícita, a divisão das sub-consignações que sugeri.

Sub-consignação n.^o 1

Produtos químicos e farmacêuticos; aparelhamento técnico-científico e hospitalar.

10 — Produtos químicos. 10,0 — para análise; 10,1 — para uso farmacêutico; 10,2 — para artes e indústrias.

11 — Produtos farmacêuticos. 11,0 — Drogas e preparações farmacêuticas; 11,1 — Especialidades farmacêuticas.

12 — Instrumental e material médico-hospitalar. 12,0 — material clínico-cirúrgico; 12,1 — de cirurgia; 12,2 — de laboratório clínico; 12,3 — eletricidade médica; 12,4 — odontologia; 12,5 — fisiologia, anatomia, histologia e psicologia; 12,6 — veterinária; 12,7 — mobiliário característico de hospitais e ambulatórios; 12,8 — artigos não classificados.

13 — Instrumental de física; pesos e medidas; aparelhos de ensaios científicos e industriais.

14 — Instrumental de química e de farmácia.

15 — Instrumental de engenharia, geodesia, fotogrametria, astronomia e navegação.

16 — Instrumental de geofísica e de meteorologia.

17 — Instrumental de ótica.

18 — Equipamento para tratamento de águas, esgotos e lixo.

19 — Artigos não classificados.

Sub-consignação n.^o 2

Produtos alimentícios, pastoris, agrícolas, florestais e para fumantes.

Discriminação

20 — Matérias primas de origem vegetal (exclusive madeiras).

21 — Matérias primas de origem animal (exclusive peles e couros).

- 22 — Frutos, legumes e verduras.
- 23 — Açúcar, condimentos, temperos e especiarias.
- 24 — Cereais, forragens e tubérculos.
- 25 — Pães, farinhas, massas e biscoitos.
- 26 — Animais vivos, laticínios e produtos avícolas.
- 27 — Carnes, peixes e derivados.
- 28 — Doces e conservas.
- 29 — Artigos não classificados e artigos para fumantes.

Sub-consignação n.º 3

Material elétrico, de telefonia, telegrafia e refrigeração.

Discriminação

- 30 — Geradores e motores elétricos.
- 31 — Condutores elétricos, em geral.
- 32 — Acessórios para instalações elétricas.
- 33 — Medidores, indicadores, instrumentos e aparelhos para ensaios elétricos.
- 34 — Transformadores, retificadores, aparelhos de regulação e proteção.
- 35 — Aquecimento; refrigeração; ventiladores elétricos.
- 36 — Aparelhos de iluminação, lâmpadas (exceto as de projeção), globos e lustres.
- 37 — Acumuladores e pilhas. Material de telegrafia, de telefonia e de rádio e televisão.
- 39 — Artigos não classificados.

Sub-consignação n.º 4

Ferragens e material de limpeza.

Discriminação

- 40 — Materiais para pintura. 40,0 — Brochas, pincéis, trinchas, etc.; 40,1 — Tintas e vernizes, pigmentos e veículos.
- 41 — Arames, cabos de aço, correntes, telas metálicas, cadernais, moitões e talhas.
- 42 — Gachetas, juntas, mangueiras, isolantes e impermeabilizantes.
- 43 — Solda e materiais para fundição.
- 44 — Medidores hidráulicos, canalizações metálicas, acessórios e pertences.
- 45 — Ferramentas manuais para madeira e metais.
- 46 — Ferramentas manuais, exceto para madeira e metais.

- 47 — Ferragens miúdas.
- 48 — Materiais de limpeza e asseio. 48,0 — Desinfetantes, inseticidas, fungicidas, etc.; 48,1 — Sabões, saponáceos, ceras, pastas, etc.; 48,2 — Vassouras, escovas, espanadores, etc.; 48,3 — Pás, depósitos, palhas de aço, etc.; 48,4 — Artigos de perfumaria; 48,5 — Camurças, panos, sacos, etc.; 48,6 — Artigos não classificados.
- 49 — Artigos não classificados.

Sub-consignação n.º 5

Máquinas, motores e aparelhos.

Discriminação

- 50 — Aparelhos, máquinas e ferramentas pneumáticas.
- 51 — Caldeiras e máquinas a vapor.
- 52 — Motores de combustão interna.
- 53 — Aparelhos, máquinas e motores hidráulicos.
- 54 — Máquinas para produção industrial.
- 55 — Máquinas ferramenta.
- 56 — Máquinas agrícolas.
- 57 — Máquinas e aparelhos industriais diversos.
- 58 — Artigos não classificados.

Sub-consignação n.º 6

Produtos minerais, metais e material de construção.

Discriminação

- 60 — Minerais e rochas; cal, cimento e seus produtos, betumes e asfaltos.
- 61 — Madeiras em geral; combustíveis vegetais.
- 62 — Produtos de olaria.
- 63 — Ferro e aço; trilhos e acessórios; construções metálicas.
- 64 — Artigos sanitários para construção civil.
- 65 — Metais e ligas, exclusive ferro e aço.
- 66 — Produtos de fundição, serralheria e funilaria.
- 67 — Produtos de carpintaria e marcenaria, exclusive móveis.
- 68 — Molduras, vidros e espelhos.
- 69 — Artigos não classificados.

Sub-consignação n.º 7

Produtos textéis, confecção e armário; peles e couros.

Discriminação

- 70 — Tecidos em geral.
- 71 — Peles, couros e seus artefatos.
- 72 — Papel em formatos originais de fabricação e em bobinas.
- 73 — Cordoaria de fibra.
- 74 — Artigos de armário.
- 75 — Confecções; chapelaria.
- 76 — Estopas e trapos.
- 77 — Artigos não classificados.

Sub-consignação n.º 8

Material de viação, combustíveis líquidos e explosivos.

Discriminação

- 80 — Transportes marítimos e fluviais.
- 80,0 — Embarcações miúdas; 80,1 — Sobressalentes e pertences para embarcações e palamenta; 80,2 — Sinalização marítima.

81 — Transportes ferroviários. 81,0 — Material rodante, exceto locomotivas; 81,1 — Locomotivas e automotrices; 81,2 — Sinalização ferroviária.

82 — Transportes rodoviários. 82,0 — Automóveis, tratores e caminhões; 82,1 — Peças e acessórios para veículos automotores; 82,2 — Pneumáticos, câmaras de ar e acessórios de concerto; 82,3 — Motocicletas, bicicletas, etc.; 82,4 — Equipamento de postos de serviço e reabastecimento; 82,5 — Sinalização rodoviária; 82,6 — Artigos não classificados.

83 — Viação aérea, exclusive aviões militares.

84 — Carvão mineral e derivados, exceto os produtos químicos.

85 — Alcool-motor, petróleo e derivados.

86 — Instalações de elevação e de transporte.

87 — Veículos de tração manual e animal.

88 — Explosivos industriais.

89 — Artigos não classificados.

Sub-consignação n.º 9

Aparelhamento e produtos de diversas indústrias.

Discriminação

- 90 — Aparelhamento e material para impressão e tipografia, exclusive papéis.
- 91 — Material de contenção e de embalagem.
- 92 — Aparelhagem de apiários, aviários, etc.
- 93 — Instrumentos e acessórios de música.
- 94 — Materiais e acessórios para explosivos e demolições.
- 95 — Material bélico; aviões militares.
- 96 — Material de escafandria; aparelhamento contra incêndio e de iluminação, não elétrica.
- 97 — Artigos não classificados.

Sub-consignação n.º 10

Equipamento doméstico e de escritório; material de expediente.

Discriminação

- 100 — Artigos de artes domésticas.
- 101 — Talheres, louças e vidros para serviço de mesa.
- 102 — Materiais para expediente. 102,0 — Materiais de escrita, borrachas, tintas, fitas para máquinas de escrever, etc.; 102,1 — Materiais diversos de expediente; 102,2 — Impressos, livros, papéis de expediente e materiais de classificação; 102,3 — Materiais escolares; cadernos, cartilhas, giz, louzas, quadros negros, etc.; 102,4 — Artigos não classificados.
- 103 — Livros didáticos e biblioteca em geral.
- 104 — Mobiliário e tapeçarias. 104,0 — Móveis de aço; 104,1 — Móveis de madeira e de vime; 104,2 — Tapeçarias e alfaias; 104,3 — Artigos não classificados.
- 105 — Artigos de arte; de museus e de jardim botânico.
- 106 — Artigos manufaturados para copa, cozinha e lavanderia.
- 107 — Máquinas para escritório; de contabilidade e de estatística.
- 108 — Artigos não classificados.

Nestas condições, a confecção do orçamento será orientada desde a classificação do material até ao orçamento geral dentro de um único critério.

Para exemplificar, demonstro, abaixo, como o artigo chegará à classificação no orçamento geral.

- 1.º — Orçamento geral da República.
- 2.º — Orçamento da despesa.
- 3.º — Orçamento do Ministério.
- 4.º — Verba do material.
- 5.º — Sub-consignação.
- 6.º — Inciso (Repartição).
- 7.º — Divisão da sub-consignação.
- 8.º — Particularização dentro desta divisão.
- 9.º — O artigo pelo seu número de especificação constante do dicionário.

O número do artigo no dicionário será composto conforme a sua classificação; assim, vejamos, por exemplo:

"Ácido nítrico, pró-análise". O seu número será — 110.101, que se decompõe do seguinte modo:

- 1 Sub-consignação
- 10 Divisão da sub-consignação
(produtos químicos)
- 10 Particularização
(para análise)
- 1 (ácido nítrico).

Deste modo todo o orçamento será organizado pela forma de convergência, que exemplifico abaixo:

- Orçamento geral da República (1).
- Orçamento da Receita.
- Orçamento da Despesa. } (2).
- Ministérios (3).
- Verbas (4).
- Sub-consignações (5).
- Incisos (Repartições) (6).
- Divisões das sub-consignações (7).
- Particularização dentro da divisão (8).
- Cada artigo de per si, pelo seu número (9).

Cabe-me, aqui, fazer um pequeno esclarecimento.

As consignações deverão desaparecer, sendo substituídas pelas sub-consignações. Usei desta última forma apenas com o intuito de facilitar a compreensão, mas, uma vez aceita a sugestão,

deverão existir só consignações, com as características de sub-consignações de hoje. O que denomino de — divisões das sub-consignações — que já se referem à natureza dos materiais, poderão, então, ser futuramente, digamos, as sub-consignações.

Afim de orientar e manter o mesmo critério, deverá o — dicionário do material — ser dividido em 10 livros, correspondentes às 10 consignações, o que facilitará a classificação.

Quanto ao — caderno de encargos — este será feito tendo em vista a linha mestra do dicionário e será uma tarefa longa, entrando os artigos à medida que fôrem especificados.

Se aceitas estas sugestões, julgo que a execução da despesa será unicamente por um critério que será tanto mais perfeito quanto maior for o desejo de não fugir ao espírito fundamental.

A obra que já vem executando a Divisão do Material do DASP é digna de menção, pois já estão especificados e padronizados os papéis de expediente, a tinta para escrever e vários móveis de madeira, achando-se, também, em estudos os móveis de aço.

Dentro em breve estarão padronizados os artigos de limpeza.

Antes de terminar êste trabalho, impõe-se-me o dever de me referir às dotações constantes da verba 2, material, que se destinam a — diversas despesas.

Tais dotações não se destinam tipicamente à aquisição de material e sim ao pagamento de serviços prestados, pelo que deverão figurar em sub-consignações à parte, que sugiro sejam redigidas do seguinte modo:

Sub-consignação n.º 11

Iluminação, força motriz e gás; telefones, telefonemas, telegramas, radiogramas e portes de correio; água, serviço de higiene e asseio e desinfecção, taxas de esgotos e lixo; ligeiros reparos nos edifícios, concertos e serviços de conservação em geral; despesas miúdas de pronto pagamento.

Sub-consignação n.º 12

Aluguéis de casa e de salas, arrendamento de terrenos, foros e seguros; Estivas, capatacias, armazéns, embalagens, acondicionamento, carretos, fretes e transportes; assinaturas de revistas e jornais, inclusive recortes de jornais;

lavagem de roupas e artigos de lavagem e en-gomado.

Sub-consignação n.º 13

Despesas judiciais; impressões e publicações em geral; quotas destinadas à prevenção contra moléstias e quarentena; lacragem de barcos; alugueis de máquinas; levantamentos aero-topográficos e inspeção de serviços em avião de cursos d'água; racionalização dos serviços iniciados na E. F. C. B., em 1937.

No caso particular da aquisição de imóveis, estes deverão ser comprados pelas verbas de eventuais, de vez que não se deve efetuar uma despesa eventual por verbas tipicamente de material. As observações de Jèze e Stourm são claras a respeito. A compra de um imóvel não se pode enquadrar em despesa constante ou continuada, porque pela sua natureza é eventual.

Finalizando esta monografia, peço especial atenção para a execução prática das medidas que tive a honra de sugerir.

Poderia escapar ao leigo a utilidade de uma normalização na classificação das despesas públicas; porém, aos estudiosos d'estes assuntos, ressalta aos olhos, pois no momento não há uma coordenação, o que tem acarretado males à administração pública.

As observações que fiz estribaram-se na prática de alguns anos lidando com as tabelas orçamentárias e só assim cheguei a conhecer os males de não haver uma diretriz sólida na classificação das despesas. Aliás, disse Camões, — é pelejando que se aprende a arte da guerra — e o que apresento não é fruto de imaginação, funda-se na realidade.

Faço votos para que o DASP, acatando as minhas sugestões, tome a si a árdua tarefa de nortear de futuro os orçamentos sob um único critério e dentro de um espírito eminentemente brasileiro, o qual se porventura tiver aspectos parecidos com algum estrangeiro, será mero acaso, porém não os terá copiado.

Rio de Janeiro, 25 de julho de 1939.

**A POPULAÇÃO DO BRASIL É UMA DÚVIDA ANTES
DO RECENSEAMENTO — MAS SERÁ UMA CERTEZA DEPOIS DELE. O RECENSEAMENTO É O PONTO
DE TRANSIÇÃO DAQUELA DÚVIDA PARA ESTA
CERTEZA.**