

Elaboração do Orçamento no Estado Novo

E. L. BERLINCK

Diretor da Divisão Técnica do D.F.C.

Trabalho classificado em 3º lugar na secção "Elaboração do Orçamento da República", do Concurso de Monografias de 1939).

"Os que se abalançam a dar preceitos devem considerar-se mais habéis do que aqueles a quem os dão; e si [raquejam na menor cousa, são por isso censuráveis. Mas, não apresentando êste escrito sinão como uma história, ou si o preferis, como uma fábula, na qual, entre alguns exemplos que se poderão imitar, se encontrarão, também, talvez, vários outros que será razoavel não seguir, espero que êle será util a alguns, sem ser nocivo a ninguém..."

DESCARTES — "Discurso do Método".

INTRODUÇÃO

O Estado Novo tem tido seus comentadores; poucos, porém, têm abordado o assunto da elaboração orçamentária, que é, talvez, a maior reforma administrativa introduzida nos serviços públicos brasileiros pelo novo regime político. A criação de um departamento especializado na confecção do orçamento da República — sua ligação direta com o Chefe do Estado, a tarefa que a Constituição de 10 de novembro de 1937 lhe impôs, de fiscalizar a execução orçamentária, e a faculdade de **propôr ao primeiro magistrado da Nação** as reformas dos serviços que julgar mais favoráveis para a economia dos cofres públicos e maior eficiência da máquina administrativa — constitue a grande originalidade da nova Carta.

A elaboração orçamentária tem sido até hoje defeituosíssima, o superlativo apenas escondendo falhas que mereceriam antes outros adjetivos. Os seus defeitos têm sido apontados no decorrer dos tempos alternativamente pelos poderes que têm a missão de organizá-los, aprová-los ou controlá-los. Ora é o Congresso e o Tribunal de Contas que incriminam o **Executivo de errar** no cálculo orçamentário; ora é o Executivo que acusa o Congresso de não ter mão sôbre as dotações que vota e recomenda ao Executivo.

Os sábios dispositivos da Constituição do Estado Novo tendem a acabar com a desordem orçamentária e tornar o cálculo da receita e da despesa uma aproximação bem aceitavel da realidade. A confecção do orçamento passou do caos para o método das injunções ocasionais ou pessoais, para um esquema de governo, predeterminado e estudado.

A aprovação do orçamento é um reflexo da estrutura política do país. No sistema de separação dos poderes e da soberania do Congresso, a função orçamentária é privilégio do Congresso, podendo êle alterar a proposta primitiva do executivo; não ha que fugir dessa contingência a menos que se altere o regime político. No sistema parlamentar, desde que o executivo é uma delegação de poderes do legislativo, a liberdade de alterar o orçamento proposto pelo executivo pode deixar de existir, como se verifica no sistema de administração financeira da Inglaterra. Entretanto, difficil é negar o fato de ser o Executivo melhor

conhecedor das necessidades da administração que o Legislativo, nem tampouco é possível recusar a evidência das influências pessoais e regionais nas propostas de aumento de dotações por parte dos congressistas. Um sistema que equilibre a liberdade do Congresso recomendar despesas ao Executivo, com a rigidez de um programa elaborado pelos órgãos de administração, deve ser aplicado nos países onde se verifica a separação dos poderes e a soberania do Congresso. Nesse ponto a Constituição de 10 de novembro de 1937 foi feliz, pois sem retirar ao Poder Legislativo a liberdade de discutir e alterar, para menos, as dotações globais primitivamente propostas pelo Executivo, deixou a este, entretanto, a liberdade de repartir os montantes autorizados pelas sub-consignações conforme achar mais conveniente, respeitando, pois, por um lado, a soberania dos representantes do povo e por outro dando liberdade de administração ao chefe do Estado.

O duplo aspecto dos cálculos orçamentários, acima referido, obriga-nos a interpretar os artigos da Constituição relativos à elaboração orçamentária e nos conduz à análise das subdivisões orçamentárias. Dada a nova orientação adotada na vida política do país, uma definição mais precisa dos itens orçamentários torna-se necessária desde já, para que sejam evitados conflitos por ocasião do funcionamento do Congresso.

I Parte

A CRÍTICA DO CONGRESSO AO EXECUTIVO

Nos congressos a maioria em geral tem as suas raízes se alimentando na mesma seiva que sustenta a frondosa árvore do Governo e por isso os atos desse último têm um reflexo favorável nas palavras que grande parte de seus membros pronunciam para os julgar; dissonantes, apenas ouvem-se alguns acordes de um pequeno grupo oposicionista que, apesar de reduzido, faz muitas vezes o papel dos gansos sagrados do Capitólio, denunciando a aproximação silenciosa do inimigo. Sobreretudo em relação ao dispêndio dos dinheiros públicos a minoria está sempre atenta, e disposta a projetar na tela da opinião nacional enormemente aumentados, os deslises que o executivo cometeu ao orçar e distribuir os dinheiros que arrecada. Não faltam porém as rebatidas e as contraditas,

e dêsse jôgo de afirmações e negações muita coisa interessante fica, quer no terreno florido da retórica, quer na fria demonstração dos números.

Para não sermos acusados de partidário vamos escolher, para caracterizar a crítica dos congressistas aos atos do Governo, uma fase da vida financeira brasileira, interessantíssima, observada num período em que se deram duas transformações radicais: uma anterior, de ordem financeira, quando o então Ministro Oswaldo Aranha decidiu mudar a data de início do ano financeiro de 1.º de janeiro para 1.º de abril, e outra de ordem política e financeira, quando entrou em vigor a Constituição de 1934, mandando restabelecer o início do exercício anterior. Por curioso acaso tivemos, a seguir, um exercício financeiro de 15 meses, e outro de 9 meses, somando ao todo, portanto, dois anos ininterruptos. Mercê de uma ironia ainda maior por parte do destino a maioria da Câmara, a brilhante oposição que acompanhava vigilante o desenrolar da administração dos negócios públicos e o Tribunal de Contas afinaram pelo diapasão da crítica ao executivo.

Tal unanimidade de opiniões é sinal certo de que o executivo mostrou irremediavelmente uma deficiência fundamental na forma de organizar e executar os orçamentos, pois as opiniões expendidas pela maioria, pela minoria, e pelo Tribunal de Contas se referiam ao período do Governo Provisório que, acumulando as duas funções normalmente atribuídas ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, mostrou estar desapaarelhado para a delicada função de elaborar o orçamento.

O fato cuja apreciação vamos apresentar resume-se no seguinte:

Apenas iniciado o primeiro exercício financeiro cujo marco de partida fôra batido no dia 1.º de abril, e isso no ano de 1934, entrou em vigor a Constituição, mandando restabelecer o ponto de partida para o dia 1.º de janeiro. Houve pois necessidade de reajustar um orçamento que tinha sido feito para um período de 12 meses para o de 9, isto é, reduzi-lo aparentemente a 3/4 do inicial. Tudo se passou normalmente sem visível perturbação; em setembro de 1934 o Executivo baixou um decreto em que ressaltava da regra do duodécimo "as despesas já legalmente efetuadas e os compromissos assumidos até a presente data", para os efeitos da redução referida. Quanto à despesa, a coisa

era clara : a sua redução seria na proporção de 12 para 9, ressalvadas "as despesas já legalmente efetuadas e os compromissos assumidos até a presente data" conforme determinação do Executivo em 11 de setembro. Não podia deixar de ser assim pois, em que pese as exigências do Código de Contabilidade e do respectivo Regulamento, a regra da limitação da despesa a duodécimos não pode ser aplicada sinão às que fluem com uniformidade, por exemplo, pagamento do pessoal, alimentação dos doentes nos hospitais, dos alunos nos educandários, etc. A compra de maquinismos e de equipamentos já foje da regra, uma vez que as máquinas e equipamentos não podem ser adquiridos em duodécimos, e mesmo para a encomenda de certos artigos de consumo corrente e uniforme, como sejam os impressos, seria onerosa a sua fragmentação.

Muito realista foi, pois, a determinação do executivo no tocante às despesas desse período anormal. A gerência dos negócios públicos correu normalmente, e ao prestar contas do primeiro período de administração financeira sob o regime da Constituição de julho de 1934, o Executivo assinalou prazenteiramente um aumento de rendas além da expectativa.

Entregue o balanço das contas do Exercício aos órgãos competentes para julgá-lo — Tribunal de Contas e Congresso — inesperadamente ouviu-se o clamor da crítica, serena no julgamento do deputado da maioria Wolfenbittel, relator, severa nas palavras do Presidente do Tribunal de Contas, e incandecida nas palavras do deputado Sampaio Correia, da oposição.

Relatando a prestação de contas do Governo assim se exprimiu o deputado Wolfenbittel, contra a simples aplicação da regra de três a fenômenos sociais complexos, sugerindo ao mesmo tempo medidas para tirar os dois períodos consecutivos de 15 e 9 meses do isolamento em que fatalmente se acharão, na hora do levantamento de estatísticas.

"A Contadoria Central da República, partindo do princípio indubitavelmente certo, de que uma redução de 12 meses para 9 importa em uma redução de 25% no tempo, procurando resolver o problema, propôs uma redução igual nas estimativas orçamentárias.

"O alvitre é arbitrário e não se fundamenta na realidade. Seria certo e viável, si a renda fosse dividida igualmente pelos

diversos meses do ano, e todos os tributos fossem pagos por duodécimos igualmente distribuídos pelos meses do ano financeiro. Tal não se dá. Tributos há que são pagos integralmente em certos e determinados meses, com exclusão de outros.

"Haja vista, para citar apenas um exemplo, o imposto sobre a renda. A nosso ver, seria mais equitativo conservar intacta a cifra da receita orçada para o exercício de 12 meses, e acrescer a receita arrecadada de 1.º de abril a 31 de dezembro de 1934 das receitas dos meses de janeiro a março de 1934, que foram incorporadas à receita de 1933.

"Teríamos assim a renda real do exercício de 1934, e desapareceriam, ao mesmo tempo, duas anomalias : o exercício financeiro de 1933 com 15 meses e o exercício financeiro de 1934 com 9 meses, transformados em exercícios normais de 12 meses ...

"A correção proposta tem o único fito de possibilitar confrontos de cifras orçamentárias dos exercícios para fins de estudos e estatísticas".

A crítica visa o trabalho feito pela Contadoria Central da República para reajustar as tabelas orçamentárias aprovadas para um exercício de 12 meses ao período anormal de 9 meses ; embora feito pelo órgão Central de Contabilidade, não deixa de ser um "test" da capacidade do Executivo de adaptar à realidade as estimativas da receita e da despesa. Pela palavra dos seus próprios representantes vê-se que o "test" denotou a falta de meios, elementares aliás, para enfrentar a situações fugindo à rotina.

Argumentar-se-á que estamos escolhendo uma situação que dificilmente se reproduzirá, e cuja *genesis* é devida ao mero jôgo das circunstâncias. É, porém, em casos anormais que se prova a excelência das organizações e é fazendo um esforço físico que um cardíaco tem a sensação exata da sua doença.

O Tribunal de Contas, pela palavra do seu Presidente, não deixou passar a simplicidade dos cálculos da Contadoria Central, sem um reparo justo e conciso :

"Esta estimativa, calculada como si a receita obedecesse a duodécimos, é arbitrária, de

vez que o imposto sobre a renda, as taxas de consumo d'água e saneamento, o imposto de indústria e profissões no Distrito Federal, etc., foram integralmente arrecadados dentro dos 9 meses do exercício".

A falta de técnica na elaboração orçamentária aparece finalmente numa demonstração mais grave, pois comprometeu a sinceridade da exposição do Chefe do Governo, quando, referindo-se ao período financeiro encerrado em 31 de dezembro de 1934, afirmou :

"Quasi todas as previsões das receitas foram excedidas..."

E' fácil compreender que impostos pagos para o período integral de um ano, entram em caixa pelo seu valor total, ao passo que a estimativa tendo sido reduzida a 3/4 partes, a diferença entre o estimado e o arrecadado tem de ser falsa.

O deputado Sampaio Correia reforçou a crítica vinda da maioria e do órgão máximo de julgamento das contas, com a palavras sempre mais viva da crítica oposicionista :

"Encontram-se tão pouco certas (as contas) que dão como arrecadadas em 12 meses, além de outras, as receitas providas do imposto de rendas, de cerca de 140 mil contos, do imposto de indústrias e profissões no Distrito Federal, de mais de 15 mil contos, taxa de consumo d'água nesta Capital, superior a 13 mil contos, quanto todas estas importâncias entraram para os cofres do Tesouro nos 9 meses decorridos de 1.º de abril a 31 de dezembro de 1934".

A tarefa de apresentar as contas de um exercício é certamente mais suave que a de elaborar um orçamento próximo da realidade ; si o Executivo falhou em cálculos elementares de redução da receita, é lógico pensar que os orçamentos, tais como são apresentados, contém erros maiores. A moral da fábula só será indicada adiante, pois agora teremos que ouvir o executivo quando se refere ao trabalho orçamentário do Congresso.

II Parte

A CRÍTICA DO EXECUTIVO AO CONGRESSO

Uma das razões apontadas para a transformação política operada em 10 de novembro de

1937 no nosso país foi o mau desempenho dado pelas inúmeras sessões legislativas à tarefa primária da elaboração orçamentária. No período presidencial de Epitácio Pessoa já fomos testemunhas da devolução dos orçamentos aprovados pelo Congresso dada a elaboração anárquica que tinham sofrido. A recusa do Executivo em sancionar as resoluções do Congresso assumiu na época uma feição escandalosa, pelas razões fortes de que o Presidente lançou mão para justificar o ato. Passados 16 anos, na proclamação do Presidente Getúlio Vargas, dando as razões do golpe de Estado, reaparece a mesma crítica ao trabalho do Congresso, embora sob outras palavras.

"Função elementar, e ao mesmo tempo fundamental, a própria elaboração orçamentária nunca se ultimou nos prazos regimentais com o cuidado que era de exigir. Todos os esforços realizados pelo Governo, no sentido de estabelecer o equilíbrio orçamentário se tornavam inúteis, desde que os representantes da Nação agravavam sempre o montante das despesas, muitas vezes em benefício de iniciativas ou de interesses que nada tinham a ver com o interesse público".

Vemos pois se delinearem duas críticas: uma quanto ao prazo de ultimateção da lei orçamentária, outra relativa à agravação das despesas com inclusões pouco recomendáveis aos interesses coletivos da Nação. Quanto à primeira, nada temos a dizer, porquanto se trata de uma questão de educação e de ordem disciplinar. Certamente que se torna difícil congregar no devido tempo os votos daqueles que consideravam mais importante tratar de questões de política, ou passear na Europa, do que dos orçamentos da Nação. A maioria que é sempre "governo" dava o exemplo. Relativamente à segunda parte, algo de fundamental é a causa de autorizações de despesas além das necessidades da administração e do povo. O Congresso sendo um poder soberano, tem o direito de alterar a proposta do executivo ; isso se dará enquanto perdurar o regime político que tal soberania outorga aos representantes do povo.

Si teoricamente essa diretriz se enquadra no regime político do país, não é menos certo que a administração sofre profundamente todas as vezes em que os congressistas autorizam despesas sem levar em devida conta os problemas concretos postos à argúcia e habilidade dos governantes pela vida do país.

Aqueles que têm o fetichismo da soberania outorgada por um liberalismo mal compreendido, a crítica à liberdade de autorizar despesas pode parecer um atentado à vontade popular expressa pelas urnas; é preciso porém ser um teórico abstrato, viver afastado da realidade, para assim considerar o julgamento.

Comparando a nossa experiência com a de outros países, chega-se à conclusão de que a razão está com o estadista que endereçou o país no sentido da realidade em 10 de novembro de 1937. Sem sair da América, olhemos a experiência inglesa no Canadá e a Americana. Nelas veremos o Executivo acusar igualmente o legislativo dos mesmos males que foram apontados em nosso país.

No Canadá, o primeiro esforço no sentido de pôr ordem às finanças da Colônia, que já tinha de longa data suas Câmaras de Representantes, remonta a 1839; a república Yankee, com o seu prodigioso surto de desenvolvimento, sempre pouco gastar à larga, até que as condições decorrentes da Grande Guerra impuseram, como aliás em todo o mundo, uma racionalização dos métodos de governar. Em ambas o esforço se dirigiu ou para retirar dos representantes do povo o excesso de liberdade de incluir gastos na lei orçamentária, como no caso canadense, ou para aparelhar melhor o executivo de forma a apresentar ao legislativo uma proposta de orçamento de tal maneira estudada e detalhada que fizesse os representantes do povo pensar maduramente na sua alteração, antes de propor qualquer medida, ganhando com isso o Executivo uma autoridade que jamais tivera, para impugnar gastos anormais ou desnecessários. Esse objetivo foi alcançado no Canadá adotando-se o regime da responsabilidade da administração financeira semelhante à que já existia na velha Albion e nos Estados Unidos com a criação do "Bureau of Budget", autorizada pela "Budget and Accounting Act, 1921".

São elucidativas as considerações que sobre o estado de finanças do Canadá expendeu Lord Durham, enviado para lá para dirimir as questões que se levantavam entre a parte da colônia de origem inglesa e os descendentes dos primeiros povoadores da terra, de origem francesa.

Após o estudo da estrutura política, abordou Lord Durham a administração financeira e apontou as medidas, mais tarde tornadas efetivas pela Corôa que, a seu vêr, deveriam dar melhor rumo às finanças da Colônia. Seus conceitos, que têm naturalmente a tonalidade das coisas antigas, em-

bora verdadeiras, descontadas as diferenças de época e de casos, ainda se ajustam aos apontados defeitos do caso brasileiro.

"It is necessary that I should also recommend what appears to me an essential limitation on the powers of the representative bodies in these colonies. I consider good government not to be attainable while the present unrestricted powers of voting public money and of managing the local expenditure of the community are lodged in the hand of an assembly. As long as revenue is raised which leaves a large surplus after the payment of necessary expenses of the civil government and as long as any member of the assembly may, without restriction propose a vote of public money, so long will the assembly retain in its hands the powers which it every where abuses, of misapplying that money..."

If the rule of the Imperial Parliament that no money vote should be proposed without the previous consent of the Crown were introduced into these colonies, it might be wisely employed in protecting the public interests now frequently sacrificed in that scramble for local appropriations, when chiefly serves to give an undue influence to particular individual or parties" (Lord Durham's Report British Parliamentary Edition — p. 117).

Certamente o aumento da influência pessoal ou do prestígio dos partidos, conseguido à custa do "misapplying money" de que fala o relatório teria chocado profundamente Lord Durham, cuja educação política tinha sido formada na época vitoriana, num país em que o gabinete podia cair pela crítica do Parlamento ao orçamento proposto, e cujas normas não permitiam a representantes da Nação, a não ser por caminhos indiretos, influir no aumento das dotações julgadas necessárias à administração.

O paralelo que fazemos pode ser acoimado de anacrônico e inoportuno, dado o século decorrido e a condição de colônia do Canadá; a disparidade é mais aparente que real. O regime político vigente por esse tempo no Canadá, apresentava a mesma separação de poderes hoje observada em todas as repúblicas americanas, inclusive a Yankee — os representantes: eleitos pelo povo — os mais altos postos da administração: — delegação da Corôa, no caso do Canadá, — do povo, por sufrágio direto, nas outras partes da América,

inclusive no Brasil. Ambos os poderes apresentavam-se e se apresentam independentes, sendo soberana a representação popular no Congresso. Notando de passagem que o sistema político adotado na América pode ser filiado historicamente à vida política das colônias, quando ao par das Câmaras locais existia a autoridade provinda da Metrópole, posteriormente substituída pela outorgada através de uma eleição geral, para efeito de aproximação de críticas feitas em épocas tão distanciadas, basta-nos analisar o fato citado por ambos, do aumento de dotações para fins de interesses particulares ou partidários, tendo a consequência do "misapplying money".

O Estadista de 1937, no Brasil, falando em agravação do "montante das despesas, muitas vezes em benefício de iniciativas ou de interesses que nada tinham a ver com o interesse público" fez de fato uma tradução livre das palavras de Lord Durham, escritas ha cem anos, quando aponta os interesses públicos "*frequently sacrificed in that scramble for local appropriations*", que "*chiefly serves to give an undue influence to particular individuals or parties*".

Tal reiteração dessas idéias, em tão apartadas localizações no tempo e no espaço, por tão diversos homens de governo, faz-nos pensar que algo fundamentalmente defeituoso existe no regime de liberdade de recomendar despesas por parte dos representantes do povo.

III Parte

A RAZÃO DAS CRÍTICAS

E' de supôr que um congressista, ao propôr o aumento de uma dotação já devidamente orçada pelo executivo, esteja íntima e sinceramente convencido de que a máquina administrativa funcionará mais suavemente si o Congresso e o Governo levarem em devida consideração a sua proposta. De onde porém lhe virá essa convicção? Raras vezes de uma análise aprofundada da natureza dos serviços a que se destina a dotação; as probabilidades dessa opinião ser de origem pessoal e autodidata são mínimas. A maioria das vezes a inspiração lhe virá de fora, de um amigo, de um chefe de repartição, quando não se confundir com os preceitos da disciplina partidária. Deixemos de parte o aspecto menos recomendável da proposta

de aumento proveniente das solicitações de particulares, dificilmente ajustáveis aos interesses públicos; ponhamos mesmo de lado o caso da proposta resultante da orientação partidária e examinemos o caso dessa ser derivada das demarches dos próprios representantes do Governo, diretores de repartições que procuram aumentar as dotações previamente destinadas aos seus serviços.

Tal prática é prejudicial à harmonia dos serviços públicos, pois favorece a hipertrofia de certos sectores em detrimento de outros. Ha chefes de serviço identificados de tal maneira com sua vida funcional que tendem a transportar o centro do universo para sua mesa de trabalho. Para êsses não ha dotação suficientemente reforçada que chegue para as necessidades de seu serviço. Uma vez enviada a proposta orçamentária ao Congresso, correm êles a pleitear o aumento da parte que lhes cabe no conjunto. A consequência é dar aos serviços, cujos chefes dispõem de influência junto aos Congressistas, uma predominância que muitas vezes prejudica o conjunto, uma vez que aos aumentos parciais de dotações não correspondem aumentos de receita, devendo a diferença ser retirada de verbas destinadas a outros serviços que não empregam os mesmos processos de cabala.

Referiu-nos certa vez o saudoso Manoel Bomfim, observador profundo das coisas públicas brasileiras, que durante a sua passagem pela Diretoria de Instrução da Prefeitura — entre 1905 e 1907, durante a administração de Passos — a verba que tinha para movimentar toda a instrução do Distrito Federal era menor que a destinada pelo Governo Federal para o Corpo de Bombeiros da Capital da República.

Tal anomalia, acrescentou êle, se devia ao constante trabalho de um zeloso comandante daquela briosa corporação junto aos representantes do povo no Congresso, no sentido de acrescer as suas verbas.

A harmonia do conjunto sofre com essas hipertrofias, e o quadro da administração apresenta contrastes por vezes ridículos, por vezes desoladores. O germen do gigantismo de certas repartições encontra um estímulo vital precioso na vaidade dos políticos profissionais, que necessitam manter o seu prestígio e arregimentar simpatizantes e eleitores. Isso é humano e compreensível: tendo de cuidar simultaneamente dos interesses públicos e da conservação e aumento dos seus elementos de apôio no eleitorado do país, é lógico que não negará nunca seu voto ao aumento de

dotação destinada a um serviço público, uma vez que tal quantia vai ser dispendida na ampliação de atividades governamentais. A multiplicação desses votos de favor traz porém a balbúrdia e a confusão na administração do país, uma vez que inutiliza qualquer esforço do executivo para prover a um programa de ação, em que cada sector tenha a sua função perfeitamente definida e delimitada.

Não se pode, porém, lançar toda a culpa sobre os congressistas, uma vez que o Executivo tem se mostrado igualmente falho na confecção de orçamentos; a falta de um órgão especializado na elaboração orçamentária não favorece a formação de um ambiente de tal confiança na proposta do governo que impeça a apresentação de propostas desarrazoadas. Enquanto isso perdurar, enquanto o governo não possuir esse órgão especializado, difficilimo se torna evitar a anarquia na recomendação de despesas, e muito menos que os políticos se utilizem da distribuição dos dinheiros públicos para aumentar seu prestígio pessoal.

Esse mal é do regime democrático, praticado na maioria dos países americanos, e é voltando as nossas vistas para outras nações que já trilharam o mesmo caminho da desordem orçamentária, que compreenderemos melhor certos impecilhos derivados da ação do Congresso.

Sem tirar a mínima parcela de soberania aos representantes do povo, os americanos conseguiram pôr ordem aos desmandos dos Congressistas na proposição de aumento de dotações, e coibir a concessão dos dinheiros públicos com o fito de aumentar seu prestígio eleitoral, criando um departamento especializado, o "Bureau of Budget" que apresenta ao Congresso um orçamento perfeitamente estruturado, fiel representação do programa de administração do Chefe do Governo.

O trabalho honesto de uma repartição incumbida de organizar tabelas orçamentárias, condizentes com as diretrizes do executivo, estimula a ação dos elementos bem intencionados do Congresso, e habilita-os a resistir às solicitações para alteração da proposta do Chefe da Nação, de parte daqueles que visam outros interesses.

O próprio Congresso reconhecerá as vantagens da ação de um departamento coordenador da atividade orçamentária. Nos Estados Unidos, a Câmara dos Representantes sentiu e proclamou os benéficos efeitos da criação do "Bureau of Budget", que facilitou aos congressistas a tarefa do estudo e aprovação do plano orçamentário do Go-

vêrno. Uma vez feita a transformação do regime financeiro, e patentes os primeiros frutos da racionalização do orçamento, o presidente do "Committee on Appropriations", Mr. Martins B. Maddeu, pôde pronunciar as seguintes palavras de desafogo:

"When we recalls the former days when appropriations were sought with avidity for local projects, and the worth of a member was often judged by the amount of the appropriations he secured for his district, it is appropriate to commend the change from local to national attitude".

A parte grifada por nós tem uma significação profunda: exaltando a mudança, que ele classifica de local para nacional, afirma ao mesmo tempo que a racionalização da elaboração orçamentária conseguida com a atividade fecunda do "Bureau of Budget" bloqueou aqueles que, para fins de consolidação do seu prestígio eleitoral, procuravam avidamente a ocasião de enxertar "appropriations" na massa das tabelas orçamentárias. Tal deveria ser, pois só um órgão especializado na elaboração do orçamento poderá dar ao programa financeiro do governo o prestígio necessário, impossível de obter por outros processos. Ao mesmo tempo a centralização dos estudos orçamentários no "Bureau of Budget", de permeio entre o Congresso e os funcionários, permitiu que a cabala para aumento de dotações, feita pelos diretores de Repartições, cabala cuja finalidade pessoal podia ser disfarçada aos congressistas desprevenidos pela túnica alva dos interesses da administração pública, pudesse ser anulada pelo "Committee on Appropriations" que ganhou assim argumentos poderosos para não enxertar as tabelas propostas pelo executivo com acréscimos de origens obscuras, e de finalidades pouco claras. Tornou-se portanto mais harmoniosa a obra de colaboração do Executivo com o Congresso.

Essa atitude de resistência às solicitações extranhas foi assumida imediatamente pelo "Committee on Appropriations" em 1922, apenas publicado o "Budget and Accounting Act, 1921", conforme se depreende das palavras do seu presidente:

"The Committee on Appropriations decided to do one thing which I think will meet with the commendation of the House. We decided

in advance that we would not hear any argument from any chief of any department or any bureau in the Government, for the restoration of any item that had been eliminated by the Director of the Budget so that when the Director of the Budget makes a cut in the proposal submitted to him by the department chiefs, we taken that cut as final and we allow no man to come and argue for its restoration. We have however retained the right we possess, as your spokesmen in the preparation of these bills to go downward, not upward. In no case will you find that we recommended in any bill that we propose for your consideration an item in excess so that, of that recommended by the budget officer. You will find a great many itens of reduction, but none of increase". (Congress Record : January, 5, 1922 ; a parte grifada é a que consideramos mais importante para a nossa argumentação).

Essa é a consequência dos orçamentos seriamente estudados pelo executivo : o respeito dos congressistas pela obra do Executivo, a ponto de não ser admitido nenhum acréscimo às dotações pedidas, afim de o Congresso não se tornar mais realista do que o próprio executivo no conhecimento das suas necessidades. Tal atitude de respeito ao trabalho do Governo e à economia do país, porém, repetimos, só pode ser derivado do reconhecimento da sinceridade do Executivo ao confeccionar as tabelas orçamentárias. Outras eram porém as palavras e os julgamentos dos congressistas americanos anteriormente à promulgação do "Budget and Accounting, Act, 1921", quando a técnica do Governo para fabricar orçamentos verdadeiros tinha cotação muito baixa. Os constantes pedidos de créditos suplementares tornavam o Congresso desconfiado quando o Governo apresentava suas tabelas principais. No decorrer do exercício afluíam pedidos de reforço de verbas, dando a demonstração evidente de ser o trabalho da elaboração orçamentária arqui-imperfeito. Muitas vezes a posição do Governo passou a ser humilhante dada a severidade dos conceitos expendidos pelos congressistas a respeito dos pedidos de suplementação de créditos.

Assim, um pedido de crédito suplementar de 1 milhão de dólares, enviado ao Congresso Americano, com a justificativa de não ter sido incluído no "Book of Estimates" para não sobrecarregar a

dotação respectiva, provocou do Presidente do "Committee on Appropriations" da época uma condenação formal a tais processos, porque isso *"was a fraud on Congress ; it was a gross violation of law ; and a great injustice to the country because it was simply to use the vernacular, a thimble-rigging affair"*.

O vernáculo *"thimble-rigging"*, empregado por tão respeitável autoridade, de fato é a comparação do processo usado pelo executivo com o jogo muito comum entre malandros brasileiros, e perseguido pela polícia, chamado o jogo da vermelhinha. A tanto se expunha o Executivo americano por não tratar devidamente da elaboração orçamentária.

O jogo da vermelhinha aplicado ao orçamento não foi, porém, privilégio dos americanos ; ele é empregado em todos os países em que a verdade orçamentária não recebe o culto que merece.

Na discussão do orçamento de Nova Escócia, no Canadá, um Congressista observou que de importante verba destinada aos portos, rios e canais dessa província, tinha sido escamoteada pelo executivo quantia que atingia os 2/3 das dotações usuais, e com o verdadeiro humorismo inglês pronunciou as seguintes palavras sobre o gosto discutível dos governantes do Domínio pelo jogo da vermelhinha orçamentária :

"In the former estimates, New Scotia had for harbours \$1.309.166 and in the present estimates only \$445.075. Therefore the large sum of \$827.066 had disappeared from the estimates of the Province of Nova Scotia. I understand from my honorable friend that a large amount of that money is to be replaced in the supplementary estimates ; but why he should go through the form of striking them out the estimates and putting them back a few weeks later has puzzled me."

É de fato um "puzzle" para as pessoas bem intencionadas essa escamoteação de verbas no princípio do exercício, com a intenção de serem restabelecidas as parcelas cortadas semanas ou meses depois. Infelizmente o nosso país poderia fornecer os exemplos mais marcantes desses "trucs".

A verdade orçamentária é pouco cultivada entre nós : as estimativas se ressentem da falta de sinceridade nos cálculos, sendo frequentemente cortadas dos pedidos das repartições quantias destinadas à manutenção de serviços inadiáveis. A

falta de lealdade do cálculo orçamentário provém quasi sempre do desejo de dar à publicidade um orçamento equilibrado, que seus autores, de antemão, sabem não poder se conservar dentro de limites tão exíguos, no decorrer do exercício. Os exemplos são de todo dia; sem falar nos hospitais que quasi sempre estão com suas verbas de alimentação exgotadas muito antes do fim do ano, vamos analisar o que se tem passado ultimamente com a verba de combustíveis da Estrada de Ferro Central do Brasil.

O consumo diário de combustível da nossa principal via férrea é um dado largamente conhecido por todos os engenheiros da Estrada, e pelos que diretamente lidam com o abastecimento desse artigo, como sejam fornecedores, Comissão de Compras, membros do Gabinete dos Ministros da Viação e Fazenda, etc.

Atingem hoje à vultosa parcela de 1.700 toneladas diárias as necessidades de carvão da Estrada de Ferro Central do Brasil e cujo valor, ao câmbio atual, é de Rs. 250:000\$000. Si fosse proposto a um diretor da Central executar o tráfego atual com mil toneladas diárias apenas, em vez das 1.700 de consumo habitual, certamente que o proponente seria taxado de louco. Pois bem, é isso que o Governo afirma ha três anos através de seus orçamentos, na parte relativa a essa subconsignação. Com efeito, verificando as dotações reservadas para as verbas de combustíveis e lubrificantes da Central, os gastos realmente efetuados e as suplementações que foram necessárias, pode ser organizado o seguinte quadro:

EXERCÍCIO	DOTAÇÃO	DESPESA	REFORÇO
1936.....	40.000	70.000	30.000
1937.....	55.000	90.000	35.000
1938.....	65.000	120.000	55.000
Total.....	160.000	280.000	120.000
(Em contos de réis)			

Um total orçado em 160.000 teve de ser suplementado com Rs. 120.000:000\$000 isto é, com um reforço de 75% das cifras originais. Descontada a majoração do preço unitário, e o aumento de consumo, ainda sobra uma larga margem a ser posta a crédito da insinceridade nos cálculos orçamentários.

Tem-se o direito de perguntar si a previsão do gasto de combustíveis e lubrificantes de uma estrada de ferro em épocas normais é um problema de tal modo transcendente que induza os organizadores de orçamentos a erros tão repetidos e de tal vulto.

Naturalmente o erro não será do corpo técnico da Central nem mesmo ha erro na acepção da palavra; haverá, isso sim, desejo de transmitir ao povo um orçamento equilibrado mas falso, e no fundo uma esperança sempre desfeita pela realidade de obrigar a economias aqueles cujas verbas foram reduzidas.

Esse sistema, si tem o efeito de "embair" as massas no início do exercício, trás, entretanto, profundas perturbações aos serviços e desmoraliza perante seus próprios auxiliares a autoridade do Governo.

A primeira consequência é dar ao povo a ilusão do equilibrio orçamentário ou de pequeno deficit, quando realmente o nivelamento dos pratos da balança vai ser rompido fatalmente no decorrer do ano. Apartado o lado moral, pouco recomendavel, ficam ainda prejuizos de ordem material bem sensiveis.

Quando uma Verba está para estourar, si se trata de serviço de natureza inadiavel, como sejam o tráfego de uma estrada de ferro, a alimentação e tratamento de doentes nos hospitais, o primeiro cuidado do administrador é pedir ao seu ministro um reforço de dotação.

Quem algum dia teve de seguir o pedido de reforço de verbas através de todos os "çanais competentes" sabe bem a "via crucis" que representa trilhar todos os z-zags da burocracia que não se comove ante o espetáculo de um hospital sem remédios, de um educandário ameaçado de não poder alimentar os alunos, nem de uma estrada de ferro prestes a paralizar o tráfego por falta de combustível. Sabemos de um caso em que um reforço de 10.000:000\$000 de uma verba só chegou à Comissão de Compras no dia 31 de dezembro à tarde, poucas horas antes dos créditos perderem a vigência.

Naturalmente o leitor nunca ouviu dizer que tal hospital despedisse à porta os que o procuravam em busca de um alivio alegando a falta de recursos, nem que a Central deixasse de transportar, um dia que fosse, milhares das pessoas que habitam à margem de suas linhas; isso porém tem explicação muito simples e muito pouco recomendavel para a administração.

As demoras provenientes dos meandros burocráticos que um pedido de suplementação de verba tem de percorrer, obriga o administrador a tomar medidas, legais ou ilegais, para não deixar paralizar as atividades sob sua vigilância. Entra então o caso numa fase sombria: a do entendimento do diretor da Repartição com um fornecedor disposto a correr o risco do fornecimento sem verba.

Quando chegar o reforço pedido, si não vier acompanhado da competente autorização do Presidente da República para a dispensa da concorrência, toda uma comédia é encenada para satisfazer às formalidades extrínsecas exigidas pelo Código de Contabilidade.

Destarte anula-se o sadio espírito de concorrência que deve imperar nos fornecimentos do Governo, obriga-se o administrador a entrar em conchavos com o fornecedor, sujeitando o erário público a prejuízos, pois, pelo risco de fornecer sem verba, os preços são aceitos sem grandes discussões.

O Executivo que tanto tem procurado extinguir a classe dos chamados "fornecedores do Governo", abrindo a porta da livre concorrência, instalando para o sector civil da administração uma agência central de compras com o intuito de aumentar o número de licitantes, e no Exército estabelecendo o regime chamado da "especulação de preços", fornece, com a inverdade orçamentária que tem cultivado com pertinácia, a melhor chance para que eles se tornem indispensáveis, o melhor argumento para a sua existência.

IV Parte

A SOLUÇÃO

Procurando não fugir dos aspectos gerais da questão, a duas causas podemos atribuir a falta de ajustamento das tabelas orçamentárias às necessidades da administração: a falhas de técnica na sua elaboração e ao desejo de apresentar orçamentos equilibrados para efeitos de publicidade, dando margem ao que o presidente do Comité de Orçamento Americano tão bem crismou de "jogo da vermelhinha".

E' intuitivo que a criação de um departamento especializado em elaborar o orçamento, obviará o primeiro desses inconvenientes, e, com risco de

sermos acusados de prescrever uma panacéia para todos os males orçamentários, achamos que a criação desse departamento evita também o abuso tão comum entre nós, dos orçamentos ficticiamente equilibrados.

O primeiro passo a dar na direção da verdade orçamentária é retirar o trabalho da organização do projeto de leis referentes a esse assunto da orientação exclusivamente fazendária, e colocá-la diretamente sob as vistas do chefe do governo. A política orçamentária passará assim da hierarquia ministerial para a autoridade máxima do chefe do governo, que é indiscutível.

A subtração do encargo de elaborar os orçamentos ao ministério que é diretamente responsável pelo tesouro da nação tem a vantagem de evitar a predominância excessiva da orientação fazendária, que encara a administração do país através de cifras e não das suas necessidades vitais.

Vários exemplos temos tido na nossa administração desse ponto de vista unilateral, e, para pouparmos os nossos patricios, citaremos apenas o nome de Sir Otto Niemeyer, que do Brasil só conseguiu ver o lado financeiro e se mostrou incapaz de descobrir a fonte dos nossos males, aconselhando quasi exclusivamente reformas de natureza bancária para os remediar.

A necessidade de criar um órgão especializado em confeccionar os orçamentos da nação obriga-nos a definir as suas funções e a sua hierarquia.

A sua colocação junto ao Chefe do Governo é a mais vantajosa, pois além de lhe dar maior autoridade, evita a predominância de um ministério sobre os outros. Um departamento dessa natureza, apesar da sua finalidade financeira, tem funções por demais latas para ser enquadrado num ministério, devendo antes ser o estado maior do Presidente da República.

O estudo que fizemos no capítulo anterior, relativo à liberdade do Congresso em recomendar despesas, conduziu-nos à conclusão de que, embora no nosso regime político ela seja inevitável, não é de modo a se recomendar, dado o desconhecimento da verdadeira situação administrativa e a tendência para liberalidades por parte dos congressistas.

Na mesma ordem de idéias, um Ministério não tem nem pode ter visão do conjunto da administração. O órgão encarregado de rever e polir os pedidos de dotação, provenientes das repartições, si ficar sob a influência de um ministro, terá naturalmente a visão barrada pelos limites exis-

tentes entre as unidades administrativas que são os ministérios. Necessário pois é subir para adquirir a perspectiva do conjunto, indispensável à execução de uma obra harmônica e perfeita.

O problema da localização de um departamento encarregado de reunir e rever as tabelas orçamentárias já foi certa ocasião discutido e esclarecido em muito poucas palavras pelo grande presidente americano Taft, quando tratou desse assunto perante o Congresso do seu país.

"Now I think it would be a mistake to place this under the Secretary of the Treasury for the reason that the Secretary of Treasury runs one of the departments of the Government and he is like the Secretary of any other department. If you select the Secretary of Treasury as the officer to consider the estimates of the other departments you are going to get in difficulties. Members of Cabinet are not different from other people, and the pride of department, pride of bureau, and of all the things under them serve to make the all human. Now the President is the head of the Government so far as the executive is concerned and what he says is more likely to go than what the Secretary of Treasury says".

E' de todas as épocas e de todos os países a predominância que assume um ministro da fazenda esclarecido, no seio de um governo. O nome de Murtinho tem perdurado mais na memória dos brasileiros que o do presidente do quadriênio honrado com o brilho do seu descortínio e beneficiado com a segurança da sua orientação. Agora mesmo, a Europa nos dá em Oliveira Salazar o exemplo frizante do controle da administração assenhoreado de forma incontestada por quem se mostrou capaz de governar com inteligência as finanças do país.

Nos casos normais, porém, é de supor que o Ministro da Fazenda não tenha sido tocado, ao nascer, pelo Gênio, e por isso o controle dos orçamentos deve estar sob as vistas diretas do Chefe da Nação.

Outras razões, além da maior autoridade emprestada ao elaborador dos orçamentos, forçam a solução do problema para esse lado.

A função de rever e polir orçamentos de despesa primitivamente apresentados, e de avaliar a sua justeza, conduz ao estudo da racionalização dos serviços. Discutir com uma repartição a pro-

priedade de uma dotação é ser levado a analisar de um lado a eficiência dos seus serviços e do outro o seu justo desenvolvimento no conjunto da administração.

Para julgar a sua eficiência mister se torna analisar os dispêndios com o pessoal verificando si êle está bem distribuído, bem pago, selecionado, e em número correlato com a natureza e o vulto do serviço; no tocante ao material, si o consumo está razoavelmente enquadrado na produção observada.

O orçamento de uma repartição pode, pois, ser considerado a ponta de uma meada que, uma vez puxada, traz consigo todos os problemas que exercitam a argúcia do administrador. Vemos assim que estudos tais como a seleção, adaptação e lotação do pessoal; a padronização e abastecimento dos materiais, o entrozamento e coordenação dos diversos departamentos — são complementares da crítica coordenada a ser feita nos cálculos iniciais da despesa futura.

Assim julgaram os legisladores americanos ao organizarem o seu "Budget and Accounting Act, 1921", cuja essência passamos a analisar com intuito de basear as afirmações supra no terreno sólido da experiência de um povo que se tem mostrado mestre na arte de racionalizar a sua atividade.

Começemos pela localização do "Bureau of Budget", espinha dorsal da administração pública americana: — êle foi, apesar das palavras do presidente Taft, colocado na Secretaria do Tesouro. Essa sujeição é, porém, apenas aparente como passamos a demonstrar.

O diretor e o assistente do diretor (cargo que os americanos não dispensam ao estruturar um serviço) são de nomeação direta do presidente. As instruções para a elaboração do orçamento, isto é, a política orçamentária a ser seguida no exercício próximo dando a tonalidade que predominará na administração pública como sejam desenvolvimento dos armamentos, da saúde pública, das vias de comunicação, ou redução geral nos gastos, provêm diretamente do chefe do Governo.

De posse dessa orientação o "Bureau of Budget", sem consultar o Secretário do Tesouro, entra em entendimento direto com as Repartições, transmitindo-lhes, em forma de projeto, dotações globais que representariam a inspiração recebida do Primeiro Magistrado, e revê as tabelas primárias enviadas pelas Repartições, de forma a enquadrá-las nos moldes já traçados da política orçamentária.

ria. Organizado o orçamento, é esse remetido diretamente ao Presidente, e qualquer esclarecimento desejado pelo Congresso é fornecido pelo Bureau.

Por esse pequeno resumo verifica-se que a sujeição fazendária do "Bureau of Budget" é apenas aparente e talvez derivada do desejo de satisfazer a opinião popular que acha serem os assuntos monetários de competência exclusiva do Secretário do Tesouro.

As funções do Bureau, tais como estão definidas no artigo 207 do "Budget and Accounting Act, 1921" têm um âmbito absolutamente geral, incompatível com uma sujeição ministerial:

"Section 207" — There is hereby created in the Treasury Department a Bureau to be known as the Bureau of the Budget. There shall be in the Bureau a Director and an Assistant Director who shall be appointed by the President and receive salaries of US... \$10,000 and US\$7,500 a year, respectively. The Assistant Director shall perform such duties as the Director may designate, and during the absence or incapacity of the Director, or during vacancy in the office of Director he shall act as Director. The Bureau under such rules and regulations as the President may prescribe, shall prepare for him the Budget, the alternative Budget, and any supplemental or deficiency estimates, and to this end shall have authority to assemble, correlate, revise, reduce or increase the estimates of the several departments or establishments".

A função de coordenar, rever, reduzir ou aumentar os pedidos de dotações das Repartições conduz, porém, como fizemos ver linhas atrás, ao estudo minucioso da organização dos serviços, ao julgamento da sua eficiência e do seu justo valor no conjunto da administração.

Sem entrar no âmago da administração, o "Bureau of Budget" passaria a um mero somador de projetos parciais de despesas, sem atuação real no sentido de melhorar a utilização dos dinheiros públicos. Não escapou essa face da questão ao legislador americano quando autorizou, pelo artigo 209, que o "Bureau of Budget" fizesse um estudo detalhado das repartições, com o fito de habilitar o Presidente a fazer as alterações assecuratórias de um melhor emprêgo das rendas, sobre as atividades dos departamentos, das dotações, e do reagrupamento dos serviços: —

"Section 209" — The Bureau, when directed by the President, shall make a detailed study of the departments and establishments for the purpose of enabling the President to determine what changes (with a view of securing greater economy and efficiency in the conduct of the public service) should be made in (1) the existing organisation, activities and methods of business of such departments or establishments.

(2) the appropriation there for.

(3) the regrouping of service.

The results of such shall be embodied in a report or reports to the President, who may transmit to Congress such report or reports or any part thereof with his recommendations on the matters covered thereby".

A amplitude de ação assegurada pelo artigo 209 do "Budget and Accounting Act, 1921" ao "Bureau of Budget" deu-lhe as funções de coordenador geral dos serviços da União Americana, e esse é um meio prático de estar o Chefe do Governo ao par do andamento e eficiência da organização a seu cargo.

O "Bureau of Budget" passa assim a ser um verdadeiro aparelho de "Raio X" fornecendo elementos de diagnósticos das partes da máquina administrativa atingidas pelas doenças usuais a esse organismo: plethora ou deficiência de pessoal, ineficiência de métodos de trabalho, mau emprêgo da verba material, falta de entrosamento no conjunto, etc.

Compreende-se com facilidade que o início da atividade de um "Bureau" criado com tão altas finalidades tenha provocado reações ou encontrado uma inércia tocando as raízes da má vontade, por parte dos outros órgãos do Governo, onde certamente existia o que o Presidente Taft chamou de *"pride of department, pride of bureau, and of all things under them"*.

O legislador alcançou porém esse aspecto humano da questão, e para evitar as chicanas de ordem funcional e discussões a respeito do "pode ou não pode" se intrometer na vida das repartições o artigo 213 deu aos funcionários do Bureau o direito de examinar qualquer livro, documento, papel ou registro de qualquer departamento ou estabelecimento, e a esses departamentos ou estabelecimentos a obrigação de prestar, quando solicitada, qualquer informação ao "Bureau of Budget".

"Section 213 — Under such regulations as the President may prescribe :

- (1) every department ou establishment shall furnish to the Bureau such information as the Bureau may from time to time require ; and*
- (2) the Director and the Assistant Director or any employed of the Bureau when duly authorized, shall, for the purpose of securing such informations, have access to, and the right to examine any books, documents, paper or records of any department or establishment".*

Com a transcrição desse artigo adquire-se uma idéia nítida da força que o ato do Congresso americano quiz dar ao "Bureau of Budget"; não parou aí, porém, a ação do Congresso americano: emprestando ao órgão orçamentário um prestígio impar dentro da administração pública "yankee", foi além, e deu-lhe a exclusividade de tratar de questões orçamentárias perante os membros do Congresso, a menos que a soberania da representação popular decida chamar algum funcionário nos casos em que uma audiência direta se torna imprescindível, eliminando destarte o formigamento de pedidos de modificação da proposta do Governo, que atrapalha a desvirtua o trabalho dos congressistas, ao mesmo tempo que solapa o plano de administração do chefe do Governo.

Ficou claramente expresso na lei de 1921 que os funcionários não podem, a menos que para isso solicitados especialmente pelo Congresso, apresentar-lhe nenhuma proposta de alteração para mais ou para menos das tabelas orçamentárias enviadas pelo Chefe da Nação à discussão e aprovação dos membros do Congresso. Tais os dispositivos do artigo 206, a seguir transcrito :

"Section 206 — No estimate or request for an appropriation and no request for an increase in an item of any such estimate or request, and no recommendation as to how the revenue needs of the Government should be met, shall be submitted to Congress on any committee thereof by any officer or employee of any department or establishment, unless at the request of either House of Congress".

Esse dispositivo é draconiano, e não fosse a sua origem localizada no poder soberano do Con-

gresso, teríamos o direito de classificá-lo de pouco simpático; é preciso, porém, ver que o "Bureau of Budget" está aberto a todas as representações que sobre a receita e despesa da Nação queiram fazer os funcionários.

Deixar-lhes a liberdade de pleitear alterações do programa orçamentário do Governo perante o Congresso é transigir com o regime da confusão. Um programa de governo não resistirá a esse sistema, pois a indisciplina orçamentária será sistemática, a menos que o Executivo não se resolva, também, a influir por portas travessas sobre o Legislativo, ou opôr vetos sistemáticos a todas as medidas que não constarem primitivamente da proposta original.

Descrito abreviadamente o fundamento legal da atuação do "Bureau of Budget", pode-se agora pensar que tal departamento é uma excrescência, um super-ministério, foco de desprestígio para os Secretários de Estado do Governo americano, por exercer fiscalização indireta sobre todos.

Quando, porém, se olha o reverso da medalha, isto é, orçamentos mal feitos ou falsificados, verbas anormalmente infladas ao lado de outras destinadas a serviços vitais que se arrastam na indigência, o desperdício imperando pela falta da aplicação econômica do material, o pessoal mal selecionado, mal aproveitado e pior distribuído, as negociatas se fazendo à custa da ingenuidade ou displicência de certos chefes de departamentos, os preços das aquisições elevados e descontrolados, os créditos suplementares avultando no decorrer do exercício, chega-se à conclusão de que si esses males só podem ser coibidos dando poderes dessa natureza a um departamento administrativo, com perda de latitude de ação de outros chefes, eles lhe devem ser atribuídos sem hesitação.

Hoje administrar é racionalizar, isto é, empregar todos os meios que conduzem ao desenvolvimento das forças econômicas do país. Cada sector do trabalho humano deve ter sua parte perfeitamente estudada, de forma a se tornar mais econômico, menos pesado ao conjunto; e mais preparado para engrenar com as demais atividades. A humanidade evolue aceleradamente para a estrutura de um corpo organizado, em que cada parte dá ao conjunto e dele recebe elementos de vida.

A mais alta e quiçá a mais bela expressão de direção das forças humanas em movimento é a administração pública. Ela deve ser um modelo,

um exemplo, constituir o orgulho da Nação, pois é o símbolo da capacidade de um povo.

Na época atual em que os particulares procuram se aparelhar para a luta cada vez mais áspera existente no campo do comércio, da indústria, o governo não pode fugir ao imperativo do momento e deixar rodando livremente a máquina burocrática com todos os seus erros e vícios. Quando todos os guias do comércio e da indústria procuram racionalizar a sua atividade reduzindo os gastos e empregando melhor a mão de obra e os materiais, não é justo que o Governo, que deles recebe delegação e dinheiro para a gestão dos negócios públicos, não procure apurar as minúcias dos seus gastos, dando organização econômica e eficiente aos serviços do Estado.

Vejam como o Estado Novo procurou satisfazer as tendências da sociedade moderna.

V Parte

O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO E O ORÇAMENTO

O artigo 67 da Constituição do Estado Novo dispõe :

"Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições :

- a) estudo pormenorizado das Repartições, Departamentos 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.
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados.
- c) fiscalizar por delegação do Presidente da República, e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

Arma, pois, a Constituição de 10 de novembro de 1937 o Governo com um novo e poderoso instrumento de controle, cuja necessidade já foi reconhecida amplamente pelos americanos do norte ao criarem o "Bureau of Budget" em 1921.

Recapitulando as citações que atrás fizemos dos artigos do "Budget and Accounting Act, 1921" verificamos que tal Bureau tem as seguintes finalidades :

- 1) Preparar de acordo com as instruções do Presidente da República o orçamento (art. 207).
- 2) Organizar, entrosar, revêr, reduzir ou acrescer as estimativas dos departamentos ou estabelecimentos (art. 207).
- 3) Estudar detalhadamente os departamentos e estabelecimentos com o fim de orientar o Presidente nas alterações assecuratórias de maior economia e eficiência dos serviços públicos, compreendendo esse estudo as despesas autorizadas, as atividades peculiares de cada serviço e o reagrupamento dos serviços, devendo as repartições prestar qualquer esclarecimento pedido pelo "Bureau" e facilitar o exame de qualquer livro ou documento aos funcionários do mesmo (art. 209 e 213).

Não é difícil descobrir o paralelismo dos artigos acima citados do "Budget and Accounting Act, 1921" com o art. 67 da Constituição de 10 de novembro de 1937.

Os mesmos princípios nortearam os legisladores das duas Repúblicas americanas; apenas pode-se fazer o reparo que a *defasagem* das duas determinações tenha atingido o respeitável período de 16 anos.

Tão lato espaço de tempo não é, porém, desdouro para nós, si levarmos em conta a história da administração financeira do país.

Forçoso se torna reconhecer que nos últimos vinte anos o esforço dos nossos governantes no sentido de aparelhar a administração com melhores métodos de controle e registro das despesas tem sido contínuo. Estivemos, porém, até o início da terceira década deste século, num regime de anarquia orçamentária dificilmente compreensível nos dias de hoje.

As três etapas principais da vida financeira, constituídas pela elaboração e aprovação dos orça-

mentos, a arrecadação da receita e realização das despesas, e apresentação dos resultados do exercício, eram caricaturas ridículas do que, embora imperfeitamente, se realiza hoje nesses sectores.

A discussão e aprovação dos orçamentos nessa época apresentava um quadro desolador: os corredores da Câmara e do Senado eram frequentados por todos os que tinham a pleitear medidas cuja adoção não pudera ser obtida do executivo, e que não raro refletiam interesses exclusivamente pessoais. Ao apagar das luzes da sessão legislativa o Congresso perdia o controle na recomendação de gastos; era a hora propícia do apadrinhamento dos maiores dispautérios, que, si sangravam o erário público, davam, em troca, eleitores para aqueles que possuíam a devida coragem de propô-los.

A célebre "causa orçamentária" que, como o nome está indicando, era um apêndice às tabelas principais, continha em seu bojo o resultado de todas as demarches oriundas da ambição dos interessados. Nela se encontravam autorização para criação de serviços, aumento de quadro e de salários, transferências de funcionários, etc.

Durante o exercício as coisas corriam parelhas com os processos do berço orçamentário e tirante a despesa do pessoal mais ou menos fixo, a aquisição do material era anarquizada.

Por ocasião da discussão do projeto do Código de Contabilidade, em 1921, muita coisa foi dita na Câmara a respeito dos processos de aquisição de materiais. Assim, foi afirmado que as contas de um fornecimento após passarem por treze verificações diferentes só não ficavam demonstrando uma coisa: que o material tinha entrado na repartição. Onde, porém, residia a maior deficiência era no registro das operações de receita e despesa. Nesse ponto o Brasil se achava atrasado em relação a si mesmo de um século.

A contabilidade pública brasileira foi largamente discutida entre 1918 e 1921, e das informações e estudos que vieram a lume então, verificou-se ser uma nebulosa que ainda não se condensara suficientemente na definição de um sistema. Basta lembrar que só nessa ocasião foi introduzido o sistema de partidas dobradas, mandado adotar por D. João VI, quando a Real Família Portuguesa aqui aportara.

Mais de um século decorrera antes que fosse abandonada a simplória escrita de caixa, para grafar todos os atos modificadores do patrimônio nacional. Para introduzir na prática da adminis-

tração o sistema de partidas dobradas — coisa que não pudera ser realizada nem pela ordenação de D. João VI, nem por todos os atos oficiais que posteriormente a reiteraram — foi necessário criar uma comissão que passou a fazer uma escrita paralela a do Tesouro, antes que fosse definitivamente criada a Contadoria Central da República.

Nessa ocasião certos princípios fundamentais de contabilidade pública, hoje corriqueiros, eram novidades que provocavam celeumas.

No dizer de Moraes Júnior o empenho da despesa até então tinha sido um tema de desenvolvimento teórico, onde o autor estatelava ante o leitor embasbacado belos conhecimentos científicos...

As encomendas se faziam muitas vezes sem haver saldo de verba — e ser fornecedor do Governo era uma profissão como outra qualquer.

Em 1921, na mesma ocasião em que os americanos promulgavam o seu "Budget and Accounting Act, 1921", estava sendo discutido no Congresso o nosso atual Código que, entrando em vigor, estabeleceu definitivamente um sistema financeiro na administração pública brasileira.

O Código e o respectivo Regulamento, embora com defeitos que adiante apontaremos, tiveram o mérito de pôr termo à anarquia na execução do orçamento, e conseguiu sistematizar a Contabilidade Pública.

Daí por diante a apresentação ao Legislativo dos resultados dos exercícios financeiros, isto é, o balanço das contas que sempre esteve atrasadíssimo, passou a ser um trabalho de rotina da Contadoria Central da República, normalizando-se definitivamente.

O Executivo ponde ter desde então a certeza de que, qualquer que fosse o orçamento votado, bom ou mau, seus agentes dificilmente poderiam se desmandar, gastando além das quantias previamente fixadas nas tabelas discutidas, aprovadas e promulgadas.

Grande rigidez foi adotada no que concerne à possibilidade de gastos além das dotações, ou em desacôrdo com os títulos das mesmas e nessa ordem de idéias a orientação do legislador brasileiro foi a mais ortodoxa possível, cominando penas para os que transgredissem os limites das quantias previamente determinadas.

Toda essa severidade, porém, partiu de um pressuposto que até hoje se tem demonstrado falso: o da perfeição do orçamento.

E' inútil estabelecer, na letra de fôrma dos códigos e regulamentos, princípios rígidos, para que as despesas se façam rigorosamente dentro das quantias estanques das sub-consignações; é preciso, antes de tudo, que tais importâncias representem uma aproximação suficiente da realidade dos gastos decorrentes da manutenção dos serviços.

Ao desejo de ser fiel cumpridor da lei, sobrepondo-se, muitas vezes, a necessidade de fraudar o sistema de contabilidade para que serviços essenciais não se paralhem ou fiquem seriamente prejudicados.

Não erraremos muito si afirmarmos que toda fraude que se faz ao regime de Contabilidade Pública, provém principalmente da insinceridade e dos defeitos que têm sido observados nos orçamentos: quer a deliberada amputação de dotações, que não deveriam nunca ser reduzidas, quer a mal orçada distribuição das quantias por sub-consignações estanques, que não permitem uma compensação muitas vezes necessária ao bom andamento dos serviços, induzem ao administrador preferir enfrentar a responsabilidade funcional de fraudar o Código de Contabilidade a ser taxado de desleixado por ter deixado paralisar a engrenagem sob sua responsabilidade.

Páginas atrás vimos que nas verbas destinadas à aquisição de combustíveis e lubrificantes para a Estrada de Ferro Central do Brasil, foi necessário, nos anos de 1936, 1937 e 1938, fazer um reforço que atingiu a setenta e cinco por cento das quantias primitivamente concedidas nas tabelas do orçamento. Si vemos tal processo de equilíbrio orçamentário aplicado a uma via férrea que não pode paralisar o seu tráfego, que pensar do que acontece no recesso das transitórias "comissões de orçamento", trabalhando sob o imperativo de apresentar o menor "deficit" possível, e cuja diretriz é cortar no cálculo das repartições, para dar depois, por meio de créditos suplementares, si elas reclamarem e muito?

Que pensar do tratamento dispensado a repartições cuja atividade pode ser cercada sem produzir o tumulto que se observaria si os habitantes servidos pela Central ficassem de uma hora para outra sem transporte para si e para as mercadorias que consomem ou exportam, como parecem profetizar todos os orçamentos que nos últimos anos têm sido confeccionados no Ministério da Fazenda?

A consequência é vulto dos créditos suplementares que começam a encher as páginas do "Diário Oficial" na segunda metade do ano.

Com a organização do "Bureau of Budget" os americanos conseguiram salvar essa perigosa corredeira onde sempre naufraga o respeito que os atos do Governo devem impôr aos seus auxiliares e à Nação, pela sua sinceridade e pela sua precisão. Anteriormente à criação do "Bureau of Budget" os pedidos de créditos suplementares ao Congresso eram numerosos e montavam a cifras astronômicas; o seu funcionamento fez baixar vertiginosamente o valor dessas suplementações, fazendo, pois, ser respeitada e merecedora de fé a obra de elaboração orçamentária do Executivo.

No ano de 1921, data de sua criação, o montante de créditos suplementares que se referiam exclusivamente a despesas perfeitamente previsíveis atingiu a 656 milhões de dólares; nos anos que se seguiram, esse total baixou, segundo uma linha quasi vertical, para 529 milhões em 1922, 222 milhões em 1923 e 54 milhões em 1924. Pode-se por aí imaginar o prestígio que adquiriu o Executivo por ter assim posto em ordem os seus orçamentos.

A experiência americana autoriza-nos a conceber uma séria esperança de ver, em breve nos orçamentos o reflexo fiel da administração pública, uma vez que o Decreto-lei 579, de 30 de julho de 1938 criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), o qual, segundo a Constituição de 10 de novembro de 1937, terá a seu cargo a elaboração de orçamentos da República, a fiscalização de sua execução, e o direito de propôr ao Chefe do Governo as reformas administrativas visando maior eficiência e economia dos serviços.

Apesar de não ter ainda atacado a obra orçamentária, talvez por respeito ao Ministério da Fazenda, o D.A.S.P., com as suas divisões especializadas no trato das questões relativas aos funcionários, extranumerários e ao material, tem em mão todos os elementos esclarecedores das variadas questões que direta ou indiretamente influem na elaboração orçamentária. A seleção do pessoal, a justiça das promoções e das transferências, a especificação e padronização dos materiais, a coordenação dos serviços, são os encargos de ordem geral que lhe estão afetos pelo decreto n. 579.

A reunião dessas funções num só departamento foi felicíssima; destarte o Chefe do Governo terá junto de si um verdadeiro estado maior cuidando dos aspectos gerais da administração.

e por isso esse Departamento poder-se-ia chamar — Departamento da Racionalização dos Serviços.

Sua colocação junto ao Presidente obedece às mais estritas normas de boa administração, como se deduz da opinião tão clara do Presidente Taft que transcrevemos ao discutirmos a hierarquia a dar ao órgão encarregado de elaborar o orçamento.

VI Parte

INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO

Para podermos imaginar o funcionamento do Departamento Administrativo na sua tarefa magna da elaboração orçamentária, mister se torna interpretar o artigo 69 da Constituição de 10 de novembro de 1937.

Nesse artigo foi estabelecida a função do Congresso relativa à aprovação dos orçamentos, firmando o princípio dessa aprovação ser dada sobre o global das despesas de cada departamento, e não sobre as subdivisões detalhadas, como até hoje tem sido, deixando ao Executivo a liberdade de estabelecer a distribuição do montante aprovado pelas diversas rubricas orçamentárias, como melhor lhe parecer.

Para orientar o Congresso sobre a justeza da aprovação global, o Executivo enviará ao Governo a distribuição detalhada que pretende fazer, não tendo porém obrigação de seguir exatamente o primitivo projeto, assistindo o direito de alterar no decorrer do ano as tabelas detalhadas, respeitando sempre o total votado pelo Congresso.

Assim estão redigidas tais diretrizes:

"Art. 69 — A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição.

§ 1.º — Por ocasião de formular a proposta orçamentária, o Departamento Administrativo organizará para cada serviço, departamento, estabelecimento ou repartição, o quadro de discriminação ou especialização por itens, da despesa que cada um deles é autorizado a realizar. Os quadros em questão devem ser enviados à Câmara dos Deputados juntamente com a proposta orçamentária, a título meramente informativo, ou como subsídio ao

esclarecimento da Câmara na votação das verbas globais".

A leitura do parágrafo seguinte do mesmo artigo nos esclarece sobre a finalidade da diferenciação das duas relações de despesa, uma resumida, aprovada pelo Congresso; outra detalhada e alterável no decorrer do exercício, de acordo com a proposta devidamente fundamentada do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Art. 69

§ 2 — Depois de votado o orçamento, si alterada a proposta do Governo, serão, na conformidade do vencido, modificados os quadros a que se refere o parágrafo anterior, e mediante proposta fundamental do Departamento Administrativo, o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações nos quadros de discriminação ou especialização por itens desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais votadas pelo Parlamento".

A intenção do legislador foi dar elasticidade ao Executivo na alteração das listas detalhadas das despesas orçadas, permitindo-lhe fazer a compensação de parcelas de acordo com as necessidades do serviço sem majoração do total aprovado pelo Congresso.

O sistema até então em vigor na discriminação da despesa era diferente do adotado pela Constituição de 10 de novembro de 1937. Esta teve o mérito de introduzir na administração pública brasileira um novo e sadio princípio que evitará muita fraude existente hoje na classificação das despesas, oriunda principalmente da impossibilidade em que se achava o Executivo de corrigir abertamente as deficiências do cálculo primitivo, deficiências originadas muitas vezes por situações imprevisíveis.

Ao serem publicadas as tabelas de despesa, pelo regime antigo, o Governo se achava jungido irremediavelmente ao trabalho de elaboração orçamentária do Congresso, em todos os seus detalhes.

Tal regime, que sempre vigorou na vida orçamentária da Nação, teve um lapso entre 1931 e 1935. Nesse período as divisões da despesa se fizeram por itens de uma generalidade demasiada. Durante as sessões da Constituinte tão vaga demonstração dos gastos da Nação foi acremente

criticada e talvez por isso a Constituição de 1934 frizou bem esse ponto, determinando que a discriminação das despesas daí por diante teria o detalhe sempre observado nos anteriores orçamentos.

A orientação dos constituintes era lógica: responsáveis pela discussão e aprovação dos orçamentos e, depois pelo julgamento dos atos relacionados com as autorizações de despesa, é natural que os congressistas procurassem conhecer os detalhes dos dispêndios feitos, e não se conformassem com a vaga classificação adotada pelo Governo Provisório no período de 1931-1935.

Não se pode contudo condenar integralmente o ato do Governo utilizando-se apenas de divisões gerais, que em relação ao material, por exemplo, apenas conhecia duas:

Material de consumo

Material permanente.

Para o administrador essa divisão era ideal, pois lhe permitia distribuir o dinheiro concedido pelo orçamento segundo as necessidades do serviço, sem se preocupar com as parcelas limitadoras das sub-consignações atuais.

O erro desse processo de distribuir as despesas consistiu em não ser feita uma classificação posterior mais detalhada, de forma a preparar elementos tendentes a sua justificação cabal e facilitar o levantamento de estatísticas comparáveis com os orçamentos anteriores. Dada a ausência de classificação do globo em parcelas diferenciadas, mesmo feita a "posteriori", esses exercícios ficarão para sempre à margem de qualquer estudo estatístico, pois a simples divisão do material em dois ramos, um referente aos que pelas suas características podem ser considerados permanente e outro relativo ao material que se consome ou se transforma, nada indica.

Um material permanente tanto pode ser um motor elétrico, como uma cadeira de dentista e o material de consumo corre todas as escalas da produção humana, passando pelos gêneros alimentícios, os combustíveis, e os produtos farmacêuticos.

Compreende-se assim que a elaboração orçamentária nesse período, porque não teve um complemento indispensável de uma classificação posterior detalhada das despesas, deixou a vida administrativa brasileira em estado nebuloso incompatível com os nossos fóros de povo civilizado.

Como dissemos antes esse regime foi o paraíso dos administradores bem intencionados, por lhes assegurar uma liberdade de ação até então

desconhecida. É discutível porém dar aos diretores de repartição tal largueza de rédeas.

A nova Constituição estabeleceu um meio termo cujas vantagens ressaltam brilhantemente da comparação com a experiência passada do que é possível ser feito hoje. A liberdade de alterar as tabelas detalhadas foi dada ao Executivo, mas somente um decreto do Presidente da República, à vista de uma proposta devidamente fundamentada do Departamento Administrativo, poderá tal coisa realizar.

Isso significa que o órgão encarregado de elaborar o orçamento tomará ciência das necessidades de alteração das tabelas detalhadas, por ele mesmo confeccionadas de acordo com as sugestões das repartições, ficando assim senhor das razões de serviço que induziram os diretores a solicitar tal medida. Fica o Departamento Administrativo, por esse regime, de posse de elementos que o habilitam a produzir no ano próximo trabalho mais perfeito pois os casos imprevistos serão por ele analisados e os erros de previsão poderão ser evitados.

Nessa ordem de idéias a Constituição de 10 de novembro de 1937 adiantou-se sobre a legislação americana que não dá margem à alteração das tabelas orçamentárias por iniciativa do Executivo.

Por outro lado o Congresso, ao votar as dotações globais, terá a discriminação da despesa por itens, trabalho do Departamento Administrativo, para avaliar as razões que induziram o Executivo a pedir as dotações globais por repartições e a Contadoria Central da República possuirá elementos para apresentação de balanços no velho estilo prescrito pelo Código de Contabilidade.

Entretanto si esses princípios teóricos foram claramente estabelecidos na Carta de 10 de novembro de 1937 muita matéria para discussão e interpretação ainda ficou desafiando a argúcia dos técnicos em elaboração orçamentária.

A Constituição silenciou sobre o que se deve definir por discriminação ou especialização da despesa por itens, embora tenha declarado que o Congresso votará as verbas globais por departamento, estabelecimento ou repartição.

Uma série de perguntas aflue naturalmente sobre esses dispositivos, aliás, sábios. Que se entenderá por *dotação global*, e por *item detalhado de despesa*?

Em face da atual apresentação do orçamento teríamos que pensar primeiro em PESSOAL e MATERIAL, que são as principais divisões do orça-

mento da despesa relativa às repartições, mas o fato é que a atual divisão das rubricas orçamentárias deixa muito a desejar e talvez necessite de uma modificação.

Si compulsarmos o orçamento da República feito segundo as normas que sempre prevaleceram, poucos elementos imediatos de elucidação teremos para avaliar o programa do Governo. E' preciso, para fazer tal estudo, um remanejamento de dados, sempre penoso, sempre incompleto. Assim, por exemplo, si quizermos saber quanto o Governo dispende na educação do povo ou na manutenção das leis do país, teremos que fazer um longo passeio por todas as tabelas orçamentárias colhendo importâncias e somando parcelas.

Entretanto êsse é um estudo essencial a quem desejar ter uma idéia da ação do Executivo e dos benefícios dela recebidos pelo povo.

VII Parte

SÔBRE AS SUB-CONSIGNAÇÕES

A clássica divisão :

Material permanente
Material de consumo

que encima ha muitos anos as demais subdivisões é arcaica e seu emprêgo só se compreenderia em tempos remotos, quando a contabilidade das despesas de material se achava atrasada.

Em primeiro lugar a divisão é indeterminada, pois a definição do que seja material de consumo e material permanente é imprecisa e convencional. Admitida, porém, a sua adoção, apesar das dificuldades práticas que dela derivam, poucas informações podem dar essas duas parcelas a quem tem o direito e o encargo de zelar pela boa marcha dos serviços públicos.

Artigos congêneres destinados ao mesmo serviço, são separados por essa classificação como se fossem antagônicos. Argumentos de pouco valor têm sido invocados para justificar essa divisão: o único razoavel é favorecer o cálculo do aumento de patrimônio do país, desde que os chamados "Materiais Permanentes" têm uma duração capaz de os incluir em vários e sucessivos inventários.

De fato o que os orçamentos brasileiros apresentam na parte relativa ao material é uma "Classificação de Materiais" uma vez que, depois de divididos em Permanente e Consumo, são êles novamente distribuidos segundo a sua natureza. Convenhamos, porém, que, como classificação de materiais, a praxe orçamentária denota uma grande pobreza de imaginação e de compreensão do estilo que adotou.

Começemos pela divisão primária, representada pelos materiais permanentes e materiais de consumo. Por êsse sistema, uma peça adquirida para ser colocada num motor é considerada de "consumo". De fato; ela se consumirá tanto quanto o motor do qual passa a fazer parte.

A grafia dêsse ato é absolutamente falsa. Para todos os efeitos o motor continua tendo o valor do preço da aquisição, mas a peça se incorporou ao motor; o seu valor deveria se incorporar ao valor do motor, mas tal não se faz: a peça é dada como consumida, como si sofresse uma combustão igual à da gasolina de um automovel.

Tambem é imprecisa a classificação dos materiais que se empregam nas construções e instalações, tais como fios elétricos, madeiras, esquadrias, etc. Nessa divisão arcaica dos orçamentos brasileiros ha materiais que ficam empregados à vista de todo o mundo, duram anos, e que, para a Contabilidade da União, foram consumidos.

A Prefeitura de São Paulo, seguindo o mesmo fetichismo de classificar os materiais pela sua maior ou menor longevidade, chegou a uma divisão mais clara, mas, ao nosso vêr, ainda inadaptação a um sistema indicador preciso do emprêgo das verbas do material.

Assim, reconhecendo o que de vago e impreciso existe na classificação federal, tentou a Municipalidade de São Paulo preencher os claros existentes entre as pontas extremas caracterizadas por um material essencialmente *permanente* e outro absolutamente de *consumo*, intercalando outros títulos que condizem aliás com a nossa argumentação.

Na faina de organizar um catálogo de materiais para uso das repartições, e tendo de se sujeitar à rotina brasileira de confecção dos orçamentos, adotou a seguinte subdivisão que é uma verdadeira transigência com o passado :

- I Material Permanente
- II Material Sobressalente para Material Permanente
- III Material semi-permanente
- IV Material de Transformação (matéria prima)
- V Metais e Ferragens
- VI Material de Consumo

Os títulos intercalados aumentam ainda mais a impressão de artificialismo do critério adotado para essa arrumação, baseada na noção muito relativa da duração dos materiais, e a inclusão do grupo "Metais e Ferragens" entre as pontas extremas "Permanente" e "Consumo" prova que não é esse um critério geral. Que será um material "Semi-permanente"?

Segundo o Breviário do Código de Materiais da Prefeitura de São Paulo, são :

- 41 Instrumentos (Exclusive musicais)
- 44 Ferramentas (Não dotadas de mecanismo)
- 47 Utensílios
- 49 Diversos

Depois dessa explicação pode ser compreendida a idéia, e na prática podem ser mesmo classificados tais artigos, mas esse título "Materiais Semi-Permanentes" posto num orçamento da Nação é uma charada para aqueles que não são "técnicos" em classificação dos materiais, como por exemplo, os congressistas, que poderiam ser levados a considerar como "semi-permanentes" muitos outros não citados na subdivisão supra.

Muito mais lógicos foram os americanos, quando dividiram as despesas de material em "Despesas correntes" compreendendo todas as que se relacionam com a manutenção dos serviços tais como : "Alimentação", "Transportes", "Burocracia", "Pesquisas" e "Aquisição de Propriedade" compreendendo essa parte a que se relaciona com a propriedade imobiliária ou empate de capital para fins reprodutivos.

Logo após a publicação do "Budget and Accounting Act, 1921", o "General Accounting Office" que corresponde à nossa Contadoria Central da República, determinou os títulos detalhados segundo os quais deveriam as repartições orçar as suas despesas. Da parte que interessa ao problema que estamos discutindo, transcrevemos a

lista seguinte, demonstrativa do espírito prático dos americanos :

I — *Current Expenses*

- a) Personal Services
- b) Supplies and Materials
- c) Subsistence and Support of Persons
- d) Subsistence and care of Animals and storage and care of vehicles
- e) Communication Service
- f) Travel expenses
- g) Transportations of things
- h) Printing and binding
- i) Advertising and Publication of Notices
- j) Furnishing heat, light, power, water and electricity
- k) Repairs and alterations
- l) Specials and miscellaneous current expenses

II — *Aquisition of Property*

- a) Equipment
- b) Land and interests in land
- c) Structures and non ; improvements to land
- d) Stores purchased for resale

Estudando tal distribuição chega-se à conclusão de ser ela bem elucidativa da maneira por que se distribuem os serviços e gastos da Nação, tendo cunho realista por ser baseada na observação das atividades primárias de uma repartição. A comparação das parcelas de despesa classificadas segundo os títulos acima, permitem perfeitamente descobrir si as dotações estão apropriadas à finalidade dos serviços. Assim por exemplo uma Repartição burocrática não poderá exigir uma grande importância para os itens "f" e "g", relativos ao transporte de pessoas e coisas, e quasi nada para ser classificado no item "c", que compreende o sustento de pessoas.

Vê-se assim que uma classificação de despesas bem feita facilita enormemente a fiscalização e a comparação dos pedidos de créditos orçamentários.

Uma classificação baseada na longevidade dos materiais nada indicará aos congressistas ou ao povo por eles representado, sobre as diretrizes do Governo. Como foi dito atrás, o argumento mais ponderavel para a conservação desse crité-

rio é dar uma idéia do aumento de valor da propriedade do Governo.

Até hoje esse objetivo não tem sido alcançado. Quem tem prática da administração pública, sabe perfeitamente que não é fazendo no orçamento da República uma divisão dessa ordem, que os materiais, exigindo um registro de vida, vão ser registrados como merecem, nem tampouco se terá idéia perfeita de serviços que *consomem* material tais como alimentação e transportes por esse processo. O que ha no caso é uma lamentável transposição de encargos: velar pela conservação de material de longa duração é rotina dos Serviços de Material dos Ministérios; escriturá-los devidamente de forma a se tem em dado momento o valor da propriedade do Governo é também uma função especializada a ser exercida a *posteriori*: isso nada tem a ver com o orçamento da Nação.

No momento atual, a divisão que o orçamento faz dos materiais em permanente e consumo, serve somente para suscitar muitas dúvidas e discussões entre as repartições, a Comissão de Compras e o Tribunal de Contas.

As repartições, pessimamente servidas por um orçamento mal calculado pela falta de estatísticas organizadas, enormemente afastado dos cálculos primitivos pelos cortes que lhes são feitos para fins de equilíbrio orçamentário, vêm-se a braços com problemas de transposição de saldos de sub-consignações superabundantes para outras deficitárias. Tentar essa compensação por meios legais é impraticável; recorrem elas, pois, aos "trucs" de classificação orçamentária dos materiais que pedem ao órgão comprador.

Esse por sua vez, para não perder o trabalho, e não ter o desprazer de receber de volta os seus processos de compra, recambiados pelo Tribunal de Contas, faz, a seu modo, uma censura à classificação da despesa. Em última instância o Tribunal de Contas julga a classificação, sem que até hoje tivesse feito o menor esforço para enlistar os materiais que julga classificados em cada sub-consignação. Da necessidade de aproveitar saldos para aquisição de materiais, muita discussão e troca de ofícios se verifica.

Convenhamos que essa falta de clareza em assunto tão sério denota que a solução dada não é a melhor, nem se aproxima mesmo da realidade, sendo todas as dificuldades oriundas da divisão inicial, que é positivamente inadaptable aos fins a que se destina.

Desde que as sub-consignações do orçamento representam de fato uma classificação de materiais, vamos atacar de frente esse problema e, sem indagar si se trata de um material de longa ou curta duração, procurar os critérios de sua arrumação.

Os estudos que já se fizeram em toda parte sobre esse assunto nos indicam perfeitamente como deve ser feita essa arrumação: é o sistema decimal. As vantagens do sistema decimal aplicado à classificação dos materiais podem ser resumidas como segue:

- 1.º) Os símbolos são numéricos, sem intro-missão de letras
- 2.º) Permite uma subdivisão sem limites nunca perdendo a caracterização inicial
- 3.º) A ordenação é fixa e sistemática
- 4.º) Permite das divisões originais chegar-se à caracterização de cada artigo de per si
- 5.º) Para apuração das estatísticas permite o emprêgo da mecanografia.

A adoção da classificação decimal para a arrumação dos conhecimentos humanos foi feita pela primeira vez por Dewey, que construiu um monumento imorredouro; a sua aceitação universal prova que a obra é de fato útil. Dewey partiu porém de um ponto de vista por demais geral, procurando classificar os conhecimentos humanos: no seu sistema encontram todos os materiais a sua posição exata, mas pelo fato da chave primitiva ter sido muito geral, ao chegarem aos grupos de materiais os símbolos já se acham sobre-carregados de divisões anteriores. Assim por exemplo uma válvula para botijões de gases, é representada por um símbolo extenso:

CD — 621.595.4:621.882.082

Para fins de sua aplicação ao orçamento não podemos fazer como Dewey, isto é, partir dos conhecimentos absolutamente gerais para chegar por divisões sucessivas às primeiras classes de materiais que interessariam ao legislador. Outro critério deve ser adotado.

O interesse dos órgãos encarregados de aprovar os orçamentos deve ser dirigido no sentido de perscrutar a orientação do Governo no seu programa de despesas, e perceber o necessário equilíbrio que deve haver entre os diversos ramos

da administração pública. Uma classificação dos materiais deverá grupá-los de forma a dar desde logo uma noção justa da forma porque o governo pretende distribuir a receita pelos serviços primários do Governo.

Assim, uma classificação que ordene os materiais exclusivamente pela sua natureza pode servir menos que outra, dispondo-os também segundo a sua finalidade.

Como exemplo de uma classificação baseada exclusivamente na natureza dos materiais pode ser citada a que foi publicada pelo "Bureau of Standards" dos Estados Unidos, e cuja principal divisão é a seguinte :

- 0 — Animals, and animals products (except wool and hair)
- 1 — Vegetable food products and beverages
- 2 — Vegetable products, except food, fibers and hood
- 3 — Textiles
- 4 — Wood and Paper
- 5 — Non-metallic minerals
- 6 — Ores, metals and manufactures
- 7 — Machinery and Vehicles
- 8 — Chemical and allied products
- 9 — Commodities not else where classified.

Embora do ponto de vista filosófico nada tenhamos a argumentar contra essa classificação, vemos que ela não foi pensada tendo em mira a elaboração orçamentária, sendo antes a sua finalidade arrumar as especificações americanas publicadas no índice do "National Directory of Commodity Specifications".

Mais adaptável à função de detalhar o orçamento do material por itens especializados de despesas, consideramos a classificação de materiais adotada há tempos pela Comissão Central de Compras e cujos títulos principais são os seguintes :

- 0 — Produtos químicos e farmacêuticos — Aparelhamento técnico, científico e hospitalar.
- 1 — Produtos alimentícios, pastoris, agrícolas e florestais (excepto madeiras, peles e couros).
- 2 — Material elétrico em geral.
- 3 — Equipamento doméstico e de escritório. Material de limpeza e de expediente.

- 4 — Ferragens, Materiais de pintura, Canalizações, Ferramentas.
- 5 — Máquinas, motores, máquinas ferramentas (exceto veículos).
- 6 — Minerais, Madeiras, Metais e Materiais de construção.
- 7 — Produtos textis, Confecção e Armário — Papel-Couro.
- 8 — Transportes — Combustíveis e lubrificantes minerais.
- 9 — Aparelhamento e Produto de diversas indústrias.

Essa classificação tem títulos que elucidam perfeitamente os serviços primários da arte de governar, conforme passamos a enumerar.

O grupo 0 "*Produtos químicos e farmacêuticos — aparelhamento técnico, científico e hospitalar*", compreende todas as despesas com a aquisição de materiais destinados à manutenção dos hospitais, laboratórios e institutos científicos. Pode parecer sobrecarregada, pois se destina a caracterizar todos os materiais e instrumentos usados nos hospitais e laboratórios. O fato é que nessa classe há inúmeros artigos que são comuns às duas atividades, exemplo : produtos químicos, aparelhos de raio X, microscópios, vidraria de laboratório, etc.

O grupo 1 — "*Produtos alimentícios, pastoris, agrícolas e florestais*", serve para o orçamento da função primária de alimentação nos hospitais, educandários, acampamentos, etc.

O grupo 3 — "*Equipamento doméstico e de escritório — Material de limpeza e expediente*", fornece a idéia perfeita de quanto o governo gastará na manutenção dos edifícios e escritórios, quer na parte do asseio, quer na parte de mobiliário e do material necessário a fazer marchar a burocracia.

O grupo 8 — "*Transportes — Combustíveis e lubrificantes minerais*", dá idéia nítida do que o Governo gasta nos seus transportes incluindo os veículos, faltando nele só a mão de obra do condutor ou motorista.

Assim, de 10 grupos 4 dão imediatamente a apropriação da despesa por natureza de serviço. Para os que têm o desejo ou a obrigação de analisar a obra de administração, vale mais a pena saber a distribuição das parcelas por serviços que por materiais que podem ser aplicados de várias maneiras, com diversas finalidades.

Os grupos restantes, si não são tão característicos, são também elucidativos da natureza da despesa.

Como se vê, o abandono da divisão preliminar de "Material Permanente" ou de "Consumo" nos permitiu fazer uma classificação mais racional dos materiais.

A questão si um material é permanente ou não, será posta a "posteriori" após a aquisição do material, e o seu registro de vida, isto é, a inscrição do seu valor de carga e a sua depreciação, ficará sob a responsabilidade do Serviço de Material do Ministério que com muito mais eficiência poderá velar pela sua inclusão nos inventários e na responsabilidade daqueles que o têm sob sua guarda para uso devido.

Chegamos agora ao ponto final da nossa argumentação tendo por fim interpretar os dispositivos da Constituição de 10 de novembro de 1937.

A nosso ver, os itens de despesa de material que devem constar das tabelas explicativas organizadas pelo Departamento Administrativo para elucidar o Congresso na votação das verbas globais, deverão ter o estilo dos títulos da classificação decimal antes citada, e aí devem parar, embora para o seu cálculo um outro passo na subdivisão decimal tenha de ser empregado.

O fundamento da nossa sugestão é assegurar a liberdade necessária ao administrador, isto é, aos diretores de serviços e repartições, para a gerência dos serviços a seu cargo.

Achamos ser passível de censura aquele que se engana no cálculo das dotações; mas é menos frequente o erro quando se refere a duas despesas de naturezas distintas, do que dentro das despesas destinadas a um mesmo gênero de trabalho.

Tomemos por exemplo um instituto científico que tem despesas com a manutenção de serviços burocráticos e com outros de natureza técnica.

O global para um e outro serviço deve ser dado ao diretor para a distribuição conforme as necessidades e não como se faz hoje, dividindo cada um deles com máquinas de escritório, impressos, material de limpeza, etc, de um lado, e de outro, em vidrarias, aparelhos científicos e drogas, conforme mandam as sub-consignações atuais.

Com esse sistema ficariam definidos 3 graus de liberdade para a efetivação das despesas:

1.º grau — Concedido pelo Congresso ao Presidente da República, autorizando o dispêndio de uma quantia global para

aquisição dos materiais para cada Repartição, Serviço ou Estabelecimento.

2.º grau — O Presidente da República, devidamente autorizado pelo Congresso que aprovou uma lista de dotações globais, autoriza às repartições a fazerem as despesas dentro dos 10 títulos da classificação decimal anteriormente transcrita.

3.º grau — O diretor da Repartição, tendo autorização para o dispêndio de quantias relativas aos 10 títulos acima referidos, autoriza a sua aquisição absolutamente dentro da sua classificação e ao dar início ao processamento das contas, classifica a despesa, de acordo com normas previamente estudadas, em 100 sub-títulos que são as sub-divisões da classificação decimal.

Essa classificação posterior em sub-títulos detalhados permitirá, na hora da elaboração de novos orçamentos, verificar por quais classes de materiais se distribuiu a autorização do Presidente relativa a cada item orçamentário. Por exemplo, autorizado um dispêndio de 30 contos no grupo 3 — "Equipamento doméstico e de escritório — Material de Expediente e limpeza" — que se refere à manutenção dos edificios e dos serviços burocráticos, o diretor, ao chegar ao fim do ano, dará seguinte nota de discriminação ao Departamento Administrativo:

Grupo 3 — Autorizado — Trinta contos —

Detalhe das despesas:

Classe 30 — Material de Expediente e limpeza	6:000\$0
" 31 — Talheres, louças, vidros, etc.	500\$0
" 34 — Mobiliário e Tapeçarias	12:500\$0
" 37 — Máquinas para escritórios	10:000\$0
" 39 — Artigos não classificados	500\$0
Saldo	500\$0
Total	Rs. 30:000\$0

Adotando tal sistema, a comparação dos pedidos de dotações com as despesas anteriormente feitas, afim do Departamento Administrativo jul-

gar sua procedência, passa a ser uma tarefa simples e precisa.

A autorização do Presidente da República para a transposição de verbas toma assim um feitiço mais geral, pois ele só autorizará a compensação para verbas relativas a serviços diferentes — “Transportes” para “Aparelhamento científico”, por exemplo — e nunca descerá à minúcia de tirar de “impressos” dois contos de réis para facilitar a aquisição de uma máquina de escrever. Sendo esta função, perfeita e legalmente atribuível a um diretor de repartição, imposta ao Chefe da Nação, aumentar-lhe-á desnecessariamente o trabalho.

Quem conhece as vicissitudes do administrador, prêso qual Prometeu à rocha inabalável das sub-consignações atuais, pode aquilatar o valor prático das medidas acima sugeridas. Muitas vezes duas sub-consignações de materiais referentes ao mesmo serviço, e da mesma natureza, apresentam no decorrer do exercício aspectos inversos: ao passo que uma “estourou” e existe a ameaça da paralisação do trabalho, a outra, votada para o mesmo fim, apresenta um polpudo saldo, que o diretor não sabe como aplicar a não ser comprando material desnecessário. Nessas ocasiões, raros são os que trepidam em passar por cima do belo edifício do Código de Contabilidade; a “química” de comprar um material logicamente classificável numa sub-consignação com o saldo de outra é feita em benefício dos serviços públicos, nessas ocasiões.

VIII Parte

ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Postos estes princípios de ordem geral, parece-nos chegada a hora de imaginar o trabalho de elaboração orçamentária de acordo com as novas diretrizes da Constituição de 10 de novembro.

O primeiro passo deve ser dado pelo Chefe do Governo, definindo a política orçamentária que pretende seguir. Revendo a orientação dos Presidentes que têm dirigido os destinos do País, vemos que raros têm deixado de fazer uma definição de rumos gerais perfeitamente reconhecíveis.

Já tivemos o lema “Governar é abrir estradas” durante o período Washington Luiz; já foi

principal fito do Governo a debelação das secas do Nordeste; Rodrigues Alves deixou o nome ligado à obra do saneamento e embelezamento do Rio e à modernização da Marinha de Guerra; mas também já tivemos “Parcimônia nos gastos”, do Presidente Wenceslau Braz e o sério movimento de reergimento financeiro feito sob a direção de Murinho.

Dentro de diretrizes gerais desse gênero o Chefe do Governo dará ao Departamento Administrativo a norma que prevalecerá para o orçamento vindouro. Desde que vivemos em regime permanente de *deficit* é natural pensar que o Chefe da Nação predeterminará também o *deficit* máximo que pretende admitir, além do qual uma gravação de impostos se tornaria indesejável.

Conhecida essa cifra o Departamento Administrativo procurará fazer um primeiro esboço do orçamento por dotações globais fazendo subir na medida do desejo do Chefe do Governo as dotações destinadas a serviços que, pelo programa estabelecido, deverão ser mais importantes no conjunto da administração, tais como as relativas à defesa nacional, ao desenvolvimento do plano ferroviário do país, ao estabelecimento de portos, à educação, etc., calculando ao mesmo tempo a restrição que deverão sofrer os outros serviços que por sua natureza comportem uma economia nas despesas.

Muito útil para esse fim é a organização do Departamento Administrativo que, por meio das suas divisões especializadas de Material, do Funcionário, do Extranumerário, e de Coordenação, poderá realizar estudos sobre a repercussão dessas economias sobre a eficiência dos serviços atingidos pela limitação de despesas. Essas divisões muitas vezes defenderão do corte as despesas de algum serviço que não possa contribuir para a economia do orçamento sem prejuízo sério da sua finalidade.

Feito o primeiro esboço, deverão ser comunicados às repartições os montantes que o estudo preliminar reservou a cada unidade para que elas façam as suas estimativas detalhadas, justificando a necessidade de qualquer quantia excedente sobre o anteprojecto do Departamento Administrativo, necessária, na sua opinião, à vida normal da Repartição.

Recebidas as propostas detalhadas das repartições começará então uma fase de intenso labor, e que consiste na análise dos itens componentes dos montantes destinados a cada Reparti-

ção. Entendimentos verbais numerosos deverá haver entre os funcionários do Departamento Administrativo e os Diretores das repartições, abrindo-se a oportunidade de uma discussão ampla e esclarecedora sobre a justeza das dotações apropriadas a cada serviço.

O orçamento da despesa, após esse trabalho, tomará feição quasi definitiva e recebidas do Ministério da Fazenda as estimativas da receita, poderá o Departamento Administrativo dar ao Presidente a idéia do balanço entre a Receita e a Despesa do exercício vindouro.

Aprovados os cálculos de distribuição pelo Chefe do Governo, nem por isso deve ser dada como terminada a tarefa de elaboração do orçamento.

Para não alongarmos a exposição consideraremos daqui por diante apenas o orçamento das despesas, que até hoje tem sido apresentado ao povo brasileiro com uma simplicidade e pobreza de esclarecimentos verdadeiramente desconcertantes.

Nenhuma demonstração do modo por que as despesas se distribuem pelos serviços fundamentais da administração pública se encontra hoje na Lei Orçamentária. Si se desejar saber quanto o Governo gasta com a Saúde Pública, com a Instrução, com a Defesa Nacional, uma série de somas deverá ser feita folheando o orçamento.

A criação de um Departamento especializado na confecção do orçamento dá ao povo o direito de saber de maneira mais precisa como é distribuída a receita arrecadada.

Dentro dessa orientação, uma distribuição das despesas por porcentagens, pelos sectores principais da administração pública, deverá ser feita pelo Departamento Administrativo. Como primeira apropriação poderão ser adotados os seguintes grupos de despesas:

- 1 — Funções gerais
- 2 — Funções militares.
- 3 — Funções civis.
- 4 — Despesas provenientes de encargos não funcionais

As funções gerais compreenderão as do Legislativo, do Poder Judiciário, do Executivo, e outros encargos gerais da administração pública.

As funções militares definem-se por si mesmas e compreendem, naturalmente, as despesas feitas com os Ministérios da Guerra e da Mari-

nha, obras destinadas à defesa nacional, desapropriações, auxilio à indústria siderúrgica, etc.

Entre as funções civis deverão ser destacadas, para efeito de demonstração das despesas, as que se relacionam com as Relações Exteriores, os encargos provenientes da manutenção da Lei, Domínio da União, Fomento do Comércio, Fomento da Indústria, Transportes Marítimos, Transportes Terrestres, Agricultura, Proteção e Jurisdição do Trabalho, Imigração, Saúde Pública, Educação Pública, Ciência e Pesquisas Tecnológicas, Obras Públicas, Indústria Estatal, Governo do Distrito Federal, etc.

Uma distribuição das despesas sob a forma de números índices segundo os títulos acima enumerados dará uma idéia perfeita do programa do Governo e, si se fizer, além disso, comparação desses números índices com os de anos anteriores ter-se-á a marcha da administração pública com muito maior clareza que estudando atentamente todas as massudas tabelas da distribuição da despesa.

A apresentação das tabelas orçamentárias ao Governo, ao Congresso e à Nação, não deve pois se limitar ao simples detalhamento de despesas por ministérios e repartições; deverão também ser feitas comparações globais e detalhadas com as quantias correlatas despendidas nos anos anteriores para que aqueles interessados nesses estudos por dever de officio possam formar um juizo completo sobre a marcha da administração pública.

Si tal sistema fosse adotado já teriam saltado à vista todas as incongruências que se observam nos orçamentos da União e dos Estados, sinais da falta de uma boa orientação administrativa. Dentre elas já nos foi dado verificar num certo orçamento do Estado do Rio de Janeiro que a verba da alimentação da cavallhada da força pública desse Estado era superior à destinada à compra do material escolar da instrução pública fluminense...

Muitos estudos interessantes podem ser apresentados juntamente com o orçamento, para o melhor julgamento dos responsaveis pela sua aprovação.

Assim não seria desarrazoado exigir que o Departamento Administrativo estudasse certos preços unitários indicativos da eficiência dos serviços, tais como o custo da alimentação e do tratamento de um "doente-dia" que poderá ser posto em confronto no orçamento dos diversos hospitais; o custo da alimentação e da instrução de

“um *“aluno-dia”*, o custo incluindo o salário e o material consumido por um *“burocrata-ano”*; o custo do quilômetro de transporte em autos oficiais, etc.

O custo unitário de um serviço pode dizer, muito mais do que qualquer relatório, si êle está sendo executado com a devida economia, e para o Departamento encarregado de velar pela execução orçamentária e pela racionalização dos serviços, como é o caso do Departamento Administrativo, o cálculo desses índices revela de maneira inofismavel onde estão localizados os desperdícios.

Essa técnica de classificar as despesas para cálculo do custo real das atividades fundamentais está hoje enormemente desenvolvida no campo da atividade particular. Em nenhuma empresa industrial, em nenhuma construção bem dirigida, as despesas deixam de ser classificadas segundo um código preestabelecido, tendo em vista a obtenção de preços de custo unitário.

Concordamos que ha muita atividade official impossivel de ser avaliada em unidades de trabalho mas onde tal processo puder ser aplicado, deve ser o mesmo adotado como um guia de valor inestimavel para o administrador.

Nessa ordem de idéias, uma referência especial deve ser feita aos Serviços Industriais do Estado.

No orçamento a ser aprovado pelo Congresso composto de parcelas globais apropriadas a cada serviço, as Estradas de Ferro, o Departamento de Correios e Telégrafos e a Imprensa Nacional devem figurar pelo saldo ou pelo *deficit* esperado para o exercício cujo orçamento se está discutindo.

O orçamento detalhado desses serviços será diferente do comum e adaptado ao gênero de atividade industrial de cada um. Só assim se poderá libertar da rotina estatal a Indústria explorada pelo Estado e que tem sido até hoje um mau exemplo da ação dirigente do Executivo. A adoção dessa medida terá a vantagem de chamar de antemão a atenção do Governo para a eficiência da direção dessas atividades, e dará logo ao povo a idéia de quanto rende ou custa à Nação a manutenção dos seus serviços industriais.

Finalmente atenção deve ser dada à questão dos prazos para conclusão da proposta orçamentária e da respectiva aprovação. E' da observação de todos os anos o longo prazo que se torna

necessário para o registro de distribuição das tabelas de despesas por parte dos órgãos dessas funções encarregados. Em média pode-se dizer que o exercício financeiro começa em março, porquanto somente nessa época é que os créditos estão totalmente à disposição dos serviços autorizados a realizar despesas. Fornecedores e extranumerários, cujo pagamento depende da longa via-sacra imposta pelo Código de Contabilidade, só começam a receber, na melhor das hipóteses, três ou quatro meses após o início do exercício financeiro. Casos tem havido de créditos orçamentários só estarem à disposição da Comissão Central de Compras 180, e até mesmo 270 dias decorridos depois de primeiro de janeiro.

E' prudente, pois, que a elaboração e a aprovação dos orçamentos estejam ultimadas até 30 de setembro para que o governo tenha tempo de publicar, registrar e distribuir os créditos consignados de forma a permitir o funcionamento ininterrupto da vida das repartições, sem o hiato habitual dos inícios de exercícios.

No caso mais desfavoravel em relação a prazos, isto é, aquele em que a aprovação do orçamento dependerá do Congresso, devemos levar em conta o que diz a Constituição no seu artigo 71:

“Art. 71 — A Câmara dos Deputados dispõe do prazo de 45 dias para votar o orçamento, a partir do dia em que receber a proposta do Governo; o Conselho Federal, para o mesmo fim, do prazo de 25 dias, a contar da expiração do concedido à Câmara dos Deputados. O prazo para a Câmara dos Deputados pronunciar-se sobre as emendas do Conselho Federal, será de quinze dias contados a partir da expiração do prazo concedido ao Conselho Federal”.

No caso mais desfavoravel, o prazo máximo para votação dos orçamentos será de 85 dias a partir da data da apresentação da proposta orçamentária por parte do Governo, significando essa concessão constitucional que o trabalho do Departamento Administrativo deverá estar pronto até 1.º de junho de cada ano e que portanto a elaboração dos orçamentos deve ser encetada com mais de um ano de antecedência, prática aliás seguida pela grande República Norte Americana.

CONCLUSÃO

Talvez tenhamos decepcionado aqueles que, com paciência, nos acompanharam até aqui, na esperança de encontrar um método perfeito e infalível para a elaboração dos orçamentos da República. As linhas mestras do novo sistema orçamentário ainda não estão, porém, perfeitamente traçadas, mas apenas esboçadas pela Constituição de 10 de novembro.

No estado atual do problema não é aconselhável pensar em detalhes porque certas questões de ordem geral ainda não foram devidamente compreendidas, ou resolvidas. Não se pode pensar em asfaltar uma estrada antes do seu rumo estar traçado no terreno; por isso o leitor não encontrou neste trabalho nem organogramas, nem modelos de fichas, para muita gente sinais evidentes do conhecimento da arte de administrar...

Receíamos porém idear detalhes antes que as diretrizes fundamentais estivessem traçadas definitivamente.

BIBLIOGRAFIA

As citações e dados numéricos transcritos no decorrer do trabalho podem ser encontrados nas seguintes obras e publicações:

WILLOUGHBY — "The National Budget System"
— "The Canadian Budget System"

MORAIS JÚNIOR — "Contabilidade Pública" (Notas e comentários sobre o Projeto do Código de Contabilidade)

OTTO SCHILLING — "A compra do carvão de pedra estrangeiro para a E.F.C.B." (Editado pela C.C.C.)

— *Relatórios da Comissão Central de Compras*

BRUNO RUDOLFER

e A. R. MÜLLER — "Breviário do Código de Materiais (Dep. Municipal de Cultura"
— São Paulo)

SAMPAIO CORRÊA — "Depois de 1930" (Discursos e estudos).

◀ OBSERVE, COM EXATIDÃO, OS HORÁRIOS DA REPARTIÇÃO: O "PONTO" SÓ SE JUSTIFICA PARA OS REFRATÁRIOS AO CUMPRIMENTO DESSE DEVER ESSENCIAL ▶