

O relatório da Comissão de Orçamento

E. L. BERLINCK

A publicação do orçamento do país é o ato do Governo que maior interesse desperta, no seio dos seus servidores e no conjunto da população; nele, administradores e administrados vêem se delinear com nitidez os traços da vida da nação nos próximos 12 meses. Essa aproximação do futuro não é privilégio dos que compõem as repartições; difunde-se pela massa da população, atingindo a todos sob forma muito simples mas muito precisa: o povo sabe muito bem o que o aguarda, por exemplo, quando o orçamento traz em seu bojo majoração de impostos, ou programas armamentistas exagerados. O interesse pelo orçamento do Estado tem raízes profundas e seculares: sempre foi o traço de união mais poderoso que existiu entre a pessoa moral do Estado e a população.

O orçamento da receita e despesa da Nação não significa somente um conjunto de algarismos relativos às quantias que o Governo pretende arrecadar e despender com os negócios públicos; quando olhado por outro prisma, constitui um programa do que êle pretende fazer no ano financeiro. Principalmente quando às tabelas discriminativas está anexado um relatório tão claro e minucioso como o que acompanhou a proposta orçamentária de 1941, chega-se a uma conclusão muito fundada sobre as diretrizes da Administração Pública.

A discussão dos motivos que levaram o Governo a aprovar as quantias que representam os montantes de receitas e despesas, a exposição da sua origem, a explicação do seu valor, e o seu confronto com as cifras correlatas verificadas nos anos anteriores, eis o cerne do trabalho explicativo do orçamento deste ano. Emoldurando, porém, esta explicação, nota-se a preocupação de definir certas diretrizes do executivo e — o que é ainda mais grato aos estudiosos dos assuntos de administração pública — a do exame de certos

pontos da Constituição de 10 de Novembro ainda não suficientemente esclarecidos.

Há a assinalar em 1.º lugar a evolução do processo de elaboração do orçamento da Despesa isto é, a criação de uma Comissão composta de técnicos especializados nesse assunto, sob a direção do presidente do D.A.S.P., realizando destarte o ideal de ser a proposta orçamentária um reflexo fiel da orientação do Presidente da República. As repartições ficam, assim, providas de meios para a execução de um programa de administração previamente traçado.

A discussão das propostas parciais, diretamente com os diretores de repartição, é inovação que veio dar um tom de grande sinceridade ao orçamento deste ano; através da justificação das propostas parciais dos ministérios, vê-se o trabalho sistemático de corte e reajustamento das tabelas de despesas.

Êsses são os aspectos que mais chamam a atenção, sob o ponto de vista da elaboração orçamentária.

O que nos levou, porém, a escrever êsse despretensioso comentário ao exaustivo trabalho da Comissão de Orçamento foi a oportunidade de chamar a atenção dos interessados para a parte crítica, tão bem fundamentada no que se refere à Despesa e, particularmente, com a Despesa da verba "Material".

Devemos classificar o relatório da Comissão, antes de tudo, como um trabalho democrático: na impossibilidade em que se acha o país, de acompanhar a elaboração do Orçamento, pela falta eventual de uma Câmara de Representantes do Povo, constitui o mesmo uma justificação da política financeira que pretende seguir o Governo em 1941 e, como tal, a sua leitura se recomenda a todos os que desejam acompanhar os esforços que o Brasil faz no sentido de aumentar a eficiência da sua máquina administrativa, reduzindo os gastos e ampliando os serviços.

O trabalho da elaboração do orçamento é ainda imperfeito; confessa-o a própria Comissão, que não se poupa em sugerir novos rumos, dos quais destacaremos os principais:

- 1) necessidade de um órgão técnico especializado e permanente para estudo das propostas parciais e elaboração do projeto final.
- 2) fixação de prazos para a apresentação das propostas parciais à Comissão de Orçamento (31 de maio) e entrega da redação final ao Presidente (30 de setembro).
- 3) necessidade de justificação detalhada das propostas parciais.

Na parte crítica, o desassombro com que a Comissão expõe os defeitos e vícios da administração é digno de uma oposição parlamentar esclarecida e veemente; não terão que reclamar os políticos decaídos de outros regimes, que faziam da oposição uma carreira e criticavam os atos do Governo apoiando-se, para efeitos de galeria, em estrofes de Camões e de outros poetas pouco afeitos às coisas da administração pública brasileira...

"Chegamos à conclusão de que a maioria das dificuldades atribuídas ao Código de Contabilidade, ao Tribunal de Contas e à técnica orçamentária provêm do desconhecimento revelado por aqueles que não distinguem despesas da Verba Material das que correspondem à Verba Pessoal, para já não citar a imperfeição com que classificam dentro de cada verba as várias despesas".

A respeito das propostas parciais e da sua pouca consistência, revelada através das justificações dos diretores de serviço, a Comissão afirma: "Da discussão das propostas resultaram mais de 200 pedidos de modificações sobre as que nos foram enviadas primitivamente, o que dá uma idéia da incerteza com que a sua maioria foi apresentada. Ao discutir estas modificações, pudemos verificar os defeitos de origem, a falta de compreensão, e até o *desinterêsse que ainda há pelo orçamento*" (o grifo é nosso).

E, mais adiante, referindo-se à falta de programas parciais, faz-nos estas sensacionais revelações:

"Diante da falta de conhecimento de seus próprios serviços, muitos diretores de repar-

tições não souberam informar à C.O. em que pretendiam aplicar as importâncias constantes de suas propostas em várias sub-consignações".

"O orçamento feito por aproximação, por um pouco de cálculo arbitrário, sem um balanço prévio das necessidades de cada serviço, nos revela que os diretores, salvo poucas exceções, solicitam recursos que não sabem como utilizar quando lhes são concedidos, e esta é a explicação que encontramos para os saldos disponíveis no fim dos segundo e terceiro trimestres, que acabam sendo empregados à última hora e quasi sempre sem maior proveito. Há alguns exemplos que são suficientemente expressivos para documentar, sem mais argumento, esta afirmativa. Do total das dotações consignadas para Material, inclusive créditos adicionais, tiveram aplicação em 1937, apenas 78%, em 1938, 76% e em 1939, 75%. No Ministério da Viação o aproveitamento das dotações foi de 72% em 1937 e apenas de 58% em cada um dos exercícios seguintes. O Ministério do Trabalho em 1938 e 1939 aplicou apenas 58 e 65% dos recursos que lhe foram concedidos para o mesmo fim".

Na parte doutrinária, o relatório da Comissão de Orçamento nos fala dos pontos ainda sujeitos a controvérsia, e que se observam quer na parte de regulamentos e praxes de serviço, quer no próprio texto constitucional.

Dentre eles, é preciso destacar os que se referem à classificação do material empregada nas ementas.

Embora reconhecendo que a classificação do material é imprecisa e se presta a muitas interpretações, achou melhor a C.O. não introduzir nela alterações profundas, limitando-se à padronização das ementas.

Pensa que são necessários alguns anos de persistência num único sistema de classificação, para que a comparação das despesas induza um novo sistema mais lógico; contudo, assinala a C.O. a evolução para melhor que já experimentou a classificação das despesas de material. Dêste ponto, chega-se naturalmente à necessidade de interpretar o artigo 69 da Constituição, que dá ao Executivo o poder de organizar e alterar as tabelas explicativas do orçamento e à Câmara dos Deputados o privilégio de aprovar as *verbas globais*

solicitadas pelo Governo. O fato é que, relativamente ao material, dentro das normas e praxes de serviços e do preceito constitucional, há uma escala de liberdade de autorização de despesas inerente à parte de classificação propriamente dita :

- 1.º grau : — o da Câmara dos Deputados, que autoriza dotações *globais*, baseadas nas tabelas explicativas organizadas pelo D.A.S.P.
- 2.º grau : — o do Presidente da República, que de posse da aprovação da Câmara, das verbas globais, tem o direito de alterar as tabelas detalhadas, sem contudo alterar o montante autorizado pela Câmara.
- 3.º grau : — o dos diretores de repartição, que sem alterarem as importâncias consignadas nas tabelas detalhadas, têm direito a adquirir materiais desde que se enquadrem nas subconsignações que lhes foram distribuídas.

Tudo se resume em definir segundo o artigo 69, § 1.º, o que sejam os *itens* segundo os quais o “quadro de discriminação ou especialização” deva ser organizado.

Entende a C.O. que “a discriminação por itens, a ser feita pelos serviços, deve ser entendida como sendo de artigo por artigo, ou de objeto por objeto, agrupados os da mesma espécie. Teremos de conhecer em um total, por exemplo, de utensílios de escritório, quais são as parcelas, os itens que o formam, a repartição a que se destina, etc.”. Por essa definição, as tabelas explicativas organizadas pelo D.A.S.P. seriam muito detalhadas.

O fato, porém, é que da definição do “item” decorre a liberdade do administrador. Conforme a classificação que se adotar, geral ou detalhada, o administrador, diretor de serviço, terá liberdade de comprar, ou ficará adstrito a estimativas que, por demais detalhadas, pecam por falta de elasticidade.

Uma das principais causas de indecisão nesse setor de classificação de despesa de material é o respeito à arcaica divisão dos materiais em *permanente* e *de consumo*. Muitas opiniões abalizadas já têm sido emitidas contra esse sistema; e hoje, com a criação dos Serviços de Material, nada há a receiar quanto à escrituração do patrimônio. O argumento em geral invocado é que essa divisão facilita o cálculo do acréscimo de patrimônio da nação. Esse processo, porém, é por demais simples para satisfazer à moderna técnica de tratar o material. O fato é que o orçamento perde a sua clareza, pois essa divisão preliminar impede adotar uma boa classificação dos materiais.

Si se conseguir fazer uma classificação de despesas muito mais detalhada, porém, “a posteriori”, e transferir para os serviços especializados de material o encargo de determinar quais os materiais cuja “vida” deva ser acompanhada, por meio de uma ficha de responsabilidade, é dispensável a divisão orçamentária prévia, ganhando com isso o orçamento em clareza, e o administrador em liberdade de ação.

Muitos outros assuntos de grande interesse são tratados pela C.O., não sendo menor a discussão do estado dos serviços industriais da União. Acreditamos cumprir um dever recomendando a sua leitura a todos os que se interessam pela administração pública.

ESPECIFICAÇÕES DO DASP

Tinteiros de vidro — Fitas para Máquina de Escrever

Pelas Portarias ns. 1.027 e 1.028, de 4 de abril p.p., o Sr. Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público aprovou duas especificações relativas a material de uso do Governo.

Essas especificações são as seguintes :

ESPECIFICAÇÃO N. 23

Tinteiros de vidro

A — Tipos :

Os tinteiros de vidro devem ser de dois tipos, de acordo com os desenhos ns. 53, 54 e 55 :

B — Material e manufatura :