

Técnica orçamentária para o Brasil

O Material

OSCAR VICTORINO MOREIRA
Do Departamento Federal de Compras

(Trabalho classificado em 1.º lugar na secção "Técnica orçamentária — Especialização e discriminação das despesas de material", do Concurso de Monografias de 1940).

1.ª Parte

PLANO

Este trabalho é elaborado, obedecendo às condições estabelecidas no Edital do Concurso de Monografias para 1940, publicado no "Diário Oficial" de 17 de abril de 1940.

Divide-se em cinco partes principais; termina pelo índice seguido da bibliografia. Eis a distribuição.

- 1.ª parte: — Plano;
- 2.ª parte: — Histórico da questão;
- 3.ª parte: — Análise do problema em face dos princípios técnicos que lhe são aplicáveis;
- 4.ª parte: — Exposição e crítica do assunto na Administração;
- 5.ª parte: — Conclusões e sugestões.
— Índice e Bibliografia.

De acôrdo com o Art. 4.º do referido Edital, a bibliografia deverá ser mencionada como referência, figurando à parte; assim, seguir-se-á ao índice.

A primeira parte visa orientar a confecção do trabalho, buscando base sólida, e esta foi encon-

trada no conjunto das idéias orientadoras do Estado Novo. Animou a confecção d'este trabalho o desejo de ser útil e o de apresentar obra imediatamente applicavel, na sua parte construtiva, visto como a maioria dos ensinamentos foi colhida na labuta diária, na prática das tabelas orçamentárias, sentindo-se as necessidades e as dificuldades com que luta a Administração Pública para uma boa e contínua execução orçamentária.

Ó Brasil viveu muitos anos usando os métodos seguidos em outras terras, onde os costumes são outros, onde as necessidades diferem, onde outros caracteres proponderam. A evolução mundial não permite que se continue a empregar os mesmos processos, que se façam cópias de sistemas alheios, porque a implantação de regimes inadateáveis prejudica a vida das Nações.

O Brasil vive, desperta do sono de sua adolescência e se apercebe de sua grandesa. Agora, de olhos fitos no futuro, lança-se decididamente ao trabalho intenso e fecundo do aperfeiçoamento de suas instituições, ao progresso material, ao fortalecimento de sua estrutura, ao desenvolvimento de sua cultura; guiado por um elevado espírito, encoraja o seu povo, alça o espírito, fortalece o moral, transmite as vibrações da alma e do sentir

do povo destas terras, integra-se no concerto universal sentindo os momentos felizes e os revezes por que passa a Humanidade.

O Brasil vive a sua vida, francamente, naturalmente, e não egoisticamente. Não se isola, não disputa para si em prejuízo das Nações suas irmãs; respeita e se faz respeitado.

O Brasil ouviu há pouco a palavra presidencial e, dessa oração, destaco um trecho que nos faz meditar, que diz bem da realidade dos fatos da hora presente; é um aviso a quem quizer ouvi-lo, é o espírito superior que dá a conhecer a todos, os fatos que observou e as conclusões que tirou; ei-lo:

"Atravessamos nós, a humanidade inteira transpõe, um momento histórico de graves repercussões, resultante de rápida e violenta mutação de valores. Marchamos para um futuro diverso de quanto conhecíamos em matéria de organização econômica, social ou política, e sentimos que os velhos métodos e fórmulas antiquadas entram em declínio." (1)

A palavra presidencial não poderia ser mais incisiva e mais real. Urge adaptarmo-nos às novas condições do Mundo, temos o imperioso dever de prepararmos uma nova consciência, somos forçados a rever a nossa legislação, dando-lhe nova feição, para que possamos acompanhar a marcha da civilização, correndo ao centro da corrente em vez de, presos a passadismos, ficarmos na margem, como sóe acontecer.

Em particular, a técnica orçamentária brasileira deverá passar por algumas modificações, sempre sistematizadas, de forma a atender ao que economicamente necessita o Estado Brasileiro.

Neste trabalho algumas idéias serão divulgadas; em todas, porém, sentir-se-á o desejo de fazer um trabalho para o Brasil, baseado nos ensinamentos do Mundo mas extraído deles apenas o que convenha aos nossos interesses.

A segunda parte se destina ao estudo do histórico da questão, no estrangeiro e no Brasil; cuidará da formação do direito orçamentário; apreciará o desenvolvimento da técnica orçamentária e o da questão do material. Como elemento histórico será apresentado rapidamente o crescimento de nossos orçamentos.

(1) Discurso pronunciado no dia 11 de junho de 1940, por S. Excia. o Snr. Presidente da República, no Arsenal de Marinha, publicado nos vespertinos desse dia.

A terceira cuidará da análise do orçamento em face dos princípios técnicos modernos e de sua evolução e da aplicação desses princípios com vantagem para a economia nacional.

Será feita a seguir uma exposição e crítica do assunto na Administração, visando sempre mais a despesa e o material.

Conterá, no final, as conclusões e sugestões, sendo estas apresentadas sob a forma de itens, referindo-se estes às partes do trabalho onde o assunto tenha apóio ou haja sido ventilado.

Terminando o trabalho, encontrar-se-á um índice e a bibliografia.

E, assim, procurei dar em rápidas linhas uma idéia geral do trabalho que apresento.

2.^a Parte

HISTÓRICO DA QUESTÃO

O ORÇAMENTO

Inicia-se o estudo do — orçamento — pela sua definição.

Agenor de Roure sustentava que "orçamento" era a lei que orçava a receita e fixava a despesa. Nos países de regime representativo, pois que, segundo ele, não havendo o ato de fixação prévia e o trabalho parlamentar, não haveria — lei — e assim não haveria orçamento (2). E' dever notar que esse financista viveu imbuído das idéias do século passado.

René Stourm quer que o orçamento seja o ato pelo qual são previstas e autorizadas as receitas e as despesas anuais do Estado ou de outros serviços que as leis submetessem às mesmas regras. Este autor transcreve a definição contida no Dicionário da Academia Francesa:

"Budget, terme emprunté de l'anglais, qui s'emploie dans l'administration publique, pour signifier l'état annuel des dépenses qu'on présume avoir à faire et des fonds ou revenus affectés à ces dépenses".

Transcreve o mesmo autor a definição de Jean Baptiste Say: —

(2) Agenor de Roure — "Formação do Direito Orçamentário Brasileiro" — Edição de 1916 — Página 7 — Não é idéia literalmente transcrita.

"Le Budget n'est que — la balance des besoins et des ressources de l'État" (3).

Stourm faz outras citações, dentre as quais transcrevo mais duas :

"Le budget, monstre énorme, admirable poisson, a qui, de toutes parts, ou jette l'hameçon". (Victor Hugo).

A seguir :

"Le budget annuel, aspirante sangsue. A sucé, dès longtemps, ce que le peuple sue" (Berthélemy). Segundo Paul Leroy-Beaulieu, o orçamento é:

"Un budget est d'abord un état de prévoyance des recettes et des dépenses pendant une période déterminée" (4).

O decreto-lei n.º 1.936, de 30 de dezembro de 1939, diz : "Orça a receita geral e fixa a despesa da União para o exercício de 1940"; no seu artigo primeiro, emprega as expressões — estima a receita e calcula a despesa.

A Constituição alemã, oriunda da Assembléia Constituinte reunida em Weimar e promulgada a 31 de julho de 1919, prescreve no artigo n.º 85 que o — Orçamento é estabelecido sob forma de lei e antes do começo do ano fiscal, sendo as despesas votadas, em regra geral por um ano, podendo ser por maior período. E' vedado à Assembléia Nacional aumentar as despesas ou introduzir novas sem o consentimento do Conselho de Estado (5).

H. Berthélemy define o orçamento como :

"C'est l'acte qui autorise les dépenses prévues et permet de réclamer les impôts proposés" (6).

A lei italiana de 1884 dizia que

"o orçamento de previsão para o exercício seguinte abrangerá o estado de previsão da receita e os estados da despesa" (7).

Examinando o orçamento, A. E. Buck não define mas conclue pela seguinte observação sobre o seu aspecto :

(3) René Stourm — "Cours de Finances — Le Budget" — Edição de 1912. As citações feitas se encontram nas páginas números 1, 2 e 3.

(4) Paul Leroy-Beaulieu — "Traité de la Science des Finances" — VIIIème édition — 1912.

(5) Constitution de la Confédération Allemande, du 11 Août 1919. Traduite par M. A. Schreiber-Fabre.

(6) H. Berthélemy — "Traité Élémentaire de Droit Administratif" — VIème. édition — pg. 830. —

(7) Francesco Nitti — "Principios da Ciência das Finanças", Trad. de C. Machado — 2.º Vol. Pg. 317 — Atena Editora — Rio — 1937.

"The budget as a financial plan, has three essential features: equilibrium, comprehensiveness and annuity. It is a balanced plan; and it covers a definite period, usually a year" (8).

O orçamento tem tido uma grande quantidade de definições, variando de acordo com as épocas e com os países. Essas definições nada mais são do que reproduções de textos legais ou fórmulas clássicas. Hoje, porém, o momento que vivemos impõe as soluções, exige transformações, não permite a conservação de idéias somente pelo desejo de sermos conservadores. Porque haveremos de definir orçamento? Melhor será que proponhamos uma forma do que oferecer uma definição. Sugerindo construimos; definindo, apenas historiamos.

Todo orçamento reflete uma política e eis porque as definições dadas condizem com as épocas, costumes, hábitos políticos, em cada país. Ao tempo que Leroy-Beaulieu escreveu sua obra, eram os parlamentos os dirigentes dos países, era sem restrições a democracia liberal que estava estatuída como regime geral. Diz este autor :

"L'étude du budget, quant aux formes et aux règles que recommande l'expérience, comprend l'examen de quatre phénomènes successifs: la préparation, — le vote, — l'exécution et le contrôle ou la vérification" (9).

A época em que foi criado o orçamento já vai longe; o "budget" significa a — bolsa do Rei. Por esse tempo, a democracia ainda não havia triunfado e, então, o Rei cobrava os impostos para as suas despesas ou para aquelas que, parecendo de interesse público, eram de interesse do Rei, para a conservação de seu poderio, com as forças armadas, ou para preservação de seu poderio moral, com as forças religiosas. A esse tempo, o povo pagava o que o Rei queria e o Rei gastava como queria. A política econômica dessa época não permitia as definições dos tratadistas enumerados. O orçamento seria o montante do que o Tesouro Real conseguisse cobrar e a despesa aquela que o Rei entendesse de fazer.

Mudaram os tempos e novos regimes vieram, novas conquistas obteve o povo à custa de enormes

(8) A. E. Buck — "The Budget in government of today" — Pg. 114 — The Macmillan C.º — New York — 1934.

(9) Paul Leroy-Beaulieu — "Traité de la Science des Finances" — II tomo, página 20 — (Obra já citada anteriormente).

sacrifícios, de lutas, de revoluções e até da separação política de países. A América do Norte tornou-se independente em virtude de uma lei orçamentária votada na metrópole. Cabeças coroadas rolaram por questões orçamentárias.

A conquista democrática da votação do orçamento pelos representantes do povo não deu os resultados técnicos que eram necessários para o desenvolvimento do país. Os únicos resultados foram os morais, a satisfação que teve o povo com a ilusão de que seus representantes eram os que controlavam as finanças do Estado.

Esses representantes eram, de fato, os que gravavam o povo em vez de evitar que este fosse sacrificado. Não creio, sequer, que eles fossem representantes do povo, pois si isto acontecesse, não votariam gravames sobre os seus representados...

A conquista democrática teve no Brasil um efeito extraordinário. Ideologistas, pensadores, sectaristas, políticos de regimes diferentes, supondo o nosso torrão natal um país milenar, com um povo inteiramente alfabetizado — esquecendo-se que uma parte do povo havia sido beneficiada com a liberdade na véspera, deixando o cativeiro para ingressar na vida sem a menor base — conseguiram esses orientadores construir um Estado artificial para o nosso meio. A concepção foi admirável, só falhando pela base: não convinha ao Brasil.

De um país uno, passámos à fragmentação; de um poder central controlador, ingressámos na descentralização. O Congresso, pela Magna Carta de 91, ficou com a função privativa da elaboração do orçamento; era negado ao Executivo prestar qualquer auxílio mas, por outro lado, o Legislativo só poderia trabalhar possuindo os dados que lhe fossem remetidos pelo executivo. Era impedido o auxílio direto, a colaboração mesmo pela — proposta — e, no entanto, o Poder Legislativo ficava inerte si não lhe fossem remetidas as informações, os relatórios e todos os demais dados indispensáveis à preparação da lei de meios. A inércia parlamentar tornara-se tradicional; já D. Pedro I encerrara uma legislatura, sem orçamento, por que não tinha tido tempo, o Legislativo, para elaborá-la! A votação do primeiro Orçamento, em 1826, foi impraticável, tanto que não chegando o Congresso a prepará-lo até o último dia da sessão legislativa, D. Pedro I encerrou-a com estas palavras: "A execução da lei é o primeiro dever de todos os cidadãos. Ela marca quatro meses para

as sessões desta Assembléia: são findos e, portanto, é chegado o tempo de se fechar. Para esse fim eu me acho entre vós..." (10).

Na legislatura seguinte, só foi conseguido Orçamento em sessão extraordinária, havendo então o monarca declarado: "sentir muito ter de significar à Assembléia o quanto lhe havia sido desagradável que a sessão ordinária chegasse ao seu termo sem os atos que a Constituição exigia e que o povo esperava do patriotismo dos seus representantes" (11).

O Poder Legislativo sempre refletiu o grande mal das assembleias numerosas e mormente entre nós, latinos, onde a palavra é tão fácil... — Falar é fôlego! — Emile Faguet julga o parlamentarismo bom só para os ingleses e diz:

"Le peuple qui n'aime pas à causer, peut parler: il ne s'éternisera pas dans les délibérations. Le peuple bavard est perdu s'il fait dépendre le gouvernement de la parole. Les affaires s'y prolongeront éternellement".

E continua a sua crítica sobre o povo francês

"Nous sommes français, c'est à dire amoureux de la phrase et très vains. Or, la vanité de la chambre est flattée de ces scéances brillantes qui attirent un nombreux public, qui le passionnent et qui rivalisent avec les courses de taureaux" (12).

A elaboração da lei de meios pelo Congresso sempre foi um grande mal e este reconhecendo-o, em parte, constituiu comissões e sub-comissões para se encarregarem de preparar essa lei. As discussões do plenário, as obstruções, as justificações de voto, os discursos para "encaminharem" a discussão revelavam a imperiosa necessidade de ser a lei preparada pelo Executivo, por um órgão especializado e permanente, e ser submetida à Assembléia apenas para votar sim ou não. As comissões parlamentares, mutáveis todos os anos, não poderiam manter um critério de uniformidade, o que só é conseguido por um organismo permanente e destinado somente a este fim.

(10) Agenor de Roure — "Formação do Direito Orçamentário Brasileiro" — Página 40 — Edição do Jornal do Comércio, de 1916. —

(11) A mesma obra acima, página 41.

(12) Agenor de Roure — "Formação do Direito Orçamentário Brasileiro" — Edição do Jornal do Comércio, de 1916 — Rio de Janeiro — Página n.º 142. Citação feita nesta obra, sem indicação da fonte bibliográfica.

Leroy-Beaulieu acha que a preparação do orçamento pertence naturalmente ao Executivo, pelos conhecimentos que só este possui.

"La préparation du budget appartient naturellement au pouvoir exécutif; lui seul est assez bien informé des besoins des divers services pour faire sur leur dotation des propositions précises. Le vote du budget revient du droit au pouvoir législatif; l'exécution, c'est-à-dire en définitive l'administration du pays, est encore au pouvoir exécutif; enfin le contrôle s'exerce à la fois par le pouvoir exécutif et par le pouvoir législatif, auxquels, dans certains pays, notamment en France, on joint le pouvoir judiciaire" (13).

A lei orçamentária, por ser lei de economia e de finanças, foi a que mais fortemente agitou o Mundo repetidas vezes. Aliás, o fator econômico é o preponderante na vida das nações, como na vida particular. Basta examinarmos o direito penal e aí veremos a importância desse fator. Já foi tempo em que dar fuga a escravos era crime passível de — *morra por ello* — equiparado este crime ao de lesa majestade. E o que era isto, não a preponderância do fator econômico?

O povo escravizado, sem assistência de espécie alguma, só tendo deveres e obrigações, e sendo o governo o "dono" da nação, segundo a mentalidade de antanho, levou a todos os espíritos a necessidade de reação, e as conquistas foram obtidas, dentre elas ressaltando a da votação dos impostos e das despesas públicas pelos representantes do povo. Isto mesmo foi transitório e passageiro, porque o período em que o povo escolhia seus representantes não durou muito. O orçamento continuou a ser decretado ou votado pelo poder legislativo, mas a razão era outra: o parlamento ou congresso expressava não só a vontade popular, traduzida segundo as consciências dos representantes dessa vontade, mas, também e principalmente, a soberania nacional. Só um país livre pode pensar em direito orçamentário; não havendo soberania não haverá direito. Suponhamos um país dominado, submetido a um conquistador. Terá o direito de dispor livremente de suas finanças?

Ora, a representação popular sob forma de congresso, de parlamento ou de câmaras, significa apenas que o país é soberano. No caso, porém, das finanças, convirá que estas sejam orientadas por

órgãos eletivos, mutáveis, sofrendo a influência de fatores de ordem meramente política? É um mal que o mundo tem pago bem caro; a experiência foi cara e a humanidade sofreu bastante por isso. Enquanto se pensava em arranjos de ordem eleitoral, o bem estar era inteiramente descurado e o povo, que pagava os impostos, ficava ao desamparo; mas, defendiam os democratas intransigentes que *esse povo era livre*, que possuía representação no poder legislativo! Quanto batalhou o povo para conseguir essas liberdades?... Quanto lutou para ser escravizado pelos seus representantes?...

As finanças de um país dependem de estudos continuados, feitos por técnicos especialistas que só se dediquem a isso; requerem esforços continuados; exigem orientação de conjunto; a centralização é um dos fatores predominantes na obtenção de boas finanças.

O mal das leis de impostos ou das que determinam despesas sempre foi de origem, isto é, o poder eletivo era o confeccionador dessas leis.

Si examinarmos acuradamente o regime tributário brasileiro, nos Estados, verificaremos que, dada a liberdade de cada órgão eletivo legislar na sua esfera, temos mais de mil nomes diferentes das taxas e dos impostos, quando, si orientadas as leis por um único critério econômico, poderíamos ter apenas uns quarenta nomes diferentes. Por certo eu seria arguido si haverá desvantagem na multiplicidade dessa nomenclatura. Só poderia responder que as desvantagens são enormes, porque dentre outros fatores a considerar, ressalta este importante: — Há uma série de despesas da alçada dos municípios, outras dos Estados e outras da União. As que cabem ao município são obrigatórias a todos, indistintamente, tais como instrução rural e assistência pública. Aos Estados cabe, por exemplo, a instrução primária. Ora, si encargos uniformes pesam sobre as finanças de todos, as fontes de renda devem ser uniformizadas para suportarem esses encargos. Esta é uma das razões, porém este assunto é extraordinariamente complexo e não me é possível, neste trabalho, ir além deste ponto.

Os impostos inter-estaduais, proibidos pela Constituição, de quantas formas estarão sendo denominados?

A conclusão que se impõe é a de que a confecção das leis econômicas, das que criam impostos ou autorizam despesas, devem ser da alçada

(13) Paul Leroy-Beaulieu — "Traité de la Science des Finances" — página 20 — VIII^{ème}. édition — Paris — 1912 — Librairie Félix Alcan.

de um órgão central, supervisor, orientador de conjunto e, sobretudo, um órgão técnico. As assembleias eletivas não são construtivas.

Examinemos o histórico da questão do material.

Já vem de priscas éras a noção de que a compra de material se faz quando se quer ou quando seja necessário gastar-se a verba...

Especialização, desdobramento de nomenclatura, discriminação rigorosa, são expressões que constituíam ofensas, porque — argumentavam os partidários da fórmula inversa — si o chefe da repartição merece respeito, si é pessoa honrada, a exigência de uma tomada de contas ou a especificação nos menores detalhes implica na suposição de um possível deslize dêsse funcionário. Já com o correr dos tempos, com as mutações dos valores, com diferentes concepções de carater e de honra, os contrários à idéia da especialização não mais sustentavam ser um mal o imaginário desrespeito a um carater impoluto, mas de outra maneira se expressavam: — a especialização traz consigo a burla; o funcionário que tendo necessidade de gastar e, em virtude do desdobramento das rubricas do material, só disponha de dotações em outra rubrica, "é obrigado" a lançar mão dessa outra. Para que o Tribunal de Contas não venha a impugnar a sua classificação, lançará mão de um expediente, por exemplo: fantasia uma compra que se enquadre na verba. Esta observação é comum e campeia como regra, quer seja como sugestão, quer como prática.

As transformações por que passa a Humanidade trazem mais facilmente um aviltamento de qualidades do que a nobilitação delas.

A resistência passiva a qualquer obra de melhoria de serviços, a qualquer empreendimento salutar, é a maior responsavel pela morosidade e pela imperfeição da máquina estatal.

Si dirigentes houve que pensaram em nor-tear as finanças fazendo estudos de análise, procurando a especialização, por outro lado, outros houve radicalmente contrários a tais medidas, achando que o administrador só dispondo de inteira liberdade de ação poderá ser eficiente.

Si examinadas as obras dos administradores que tiveram inteira liberdade de ação, com os resultados obtidos e a atuação dos demais administradores que tiveram tudo contra si, desde os regulamentos até à resistência passiva de seus administrados, teremos observado que o trabalho

ordenado, regulado por métodos racionais, feito sem transgressões aos regulamentos ou às leis, é muito mais proficuo. Os resultados práticos verificados pelos aspectos econômicos, sociais e morais, deixam, na maioria dos casos, muito a desejar.

O argumento a favor da administração livre, sem regulamentos, basea-se quasi sempre em exemplos inseguros. Si determinado administrador "peiado" pelos regulamentos, não poude produzir o que era de se esperar, e outro administrador, com carta branca, produziu, serve de prova em favor da idéia de liberdade inconciente. A análise, nesses casos, revelará outros motivos, tais como inércia do antigo administrador, resistência de sua parte por motivos pessoais, incompetência para o cargo e muitos outros motivos. Por outro lado, o novo administrador executará um trabalho que não poderá ser dado como exemplo, visto as exceções não convirem como norma. Uma administração fecunda de uma pessoa possuidora de liberdade plena para administrar é exemplo, por vezes, mais pernicioso do que os resultados que tiverem sido obtidos; induz a espíritos mais fracos ou de outro modo conformados a julgarem que só dêsse modo poderiam produzir bem, como os resultados obtidos só o foram pela liberdade de que dispunha o administrador nessas condições. Econômica e socialmente é prejudicial a exceção.

A especialização e discriminação das despesas de material tem sido combatida e, à boca pequena, êsse combate é ainda maior.

Os partidários da idéia de que as despesas públicas não devessem ser especificadas nos mínimos detalhes, esquecem-se de que o dinheiro que têm para gastar não lhes pertence e sim ao povo; são meros mandatários e devem empregá-lo com sobriedade e concientes de suas responsabilidades.

A era napoleônica já vai longe; por isso, os que se supõem donos da fortuna pública laboram em grave êrro. Ao tempo do grande corso, a concepção era essa. Os atuais partidários da "inespecificação" do orçamento deverão ler com o maior prazer esta disposição legal, em matéria orçamentária do tempo do consulado: "A despesa de 700 milhões será feita com o produto das contribuições directas e de outros recursos do ano XII". Não havia a menor discriminação, nem mesmo por ministérios! (14).

(14) Agenor de Roure — "Formação do Direito Orçamentário Brasileiro" — Página 11 — Edição do Jornal do Comércio — 1916.

Êsses indivíduos que se batem contra a especialização sofrem de mal congênito, não são inteiramente culpados, julgam-se, talvez, reencarnações de Napoleão! A impressão de que a verba "é minha", na frase habitualmente empregada por administradores, leva-os a se insubordinarem contra as leis e regulamentos.

Não haverá possibilidade de controle orçamentário, não haverá norteamiento de despesas sem que se altere fundamentalmente a concepção sobre a necessidade da maior, da mais detalhada especialização das despesas.

Terminada esta notícia histórica, onde procurei mostrar a dificuldade da evolução do direito orçamentário, os entraves para o aperfeiçoamento da técnica e a racionalização das despesas, passo agora a comentar a evolução da técnica orçamentária brasileira.

DESENVOLVIMENTO DA TÉCNICA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA

Proclamada a independência política do Brasil, instituído o regime monárquico, resolveu o Imperador proceder à organização do país. A lei de meios só foi elaborada a muito custo, não sendo uma e, sendo embrionária, não assentava em uma codificação regular, não havia moldes pre-estabelecidos, tudo era ainda confusão e balbúrdia. Em 1832, isto é, dez anos depois da Independência, tinha o Brasil o seu primeiro orçamento.

E' dever observar aqui uma sábia lição da experiência. A Assembléia Legislativa de 1830/1834, procurando base para produzir um trabalho útil, cheia de ardor, ainda inflamada pela conquista da liberdade — da Independência — buscava no emaranhado das leis do Brasil-Colônia, nas Portarias Régias, nas Ordenações, em tudo enfim, um caminho pelo qual fôsse possível atingir o objetivo colimado. Tudo, porém, era debalde e, assim, a tarefa encetada tornava-se cada vez mais árdua. A necessidade, entretanto, faz o gênio; — cria.

A técnica orçamentária brasileira nasce aí. A Assembléia exigiu do Governo a confecção de uma proposta para o ano seguinte, determinando que como dados informativos se fizesse acompanhar de um balanço dividido em duas partes, uma para a receita e outra para a despesa. O balanço, na parte relativa à receita, dividir-se-ia em seis colunas, destinadas respectivamente a: designa-

ção da contribuição, lei que a criou, importância orçada, importância arrecadada, quanto se deixara de arrecadar e as observações do Ministro da Fazenda a respeito de cada renda. Na parte destinada à despesa, o balanço traria sete divisões distintas, detalhadas pelos seguintes títulos das colunas: — emprêgo ou objeto da despesa, lei que a autorizou, o quantitativo pago ou comprado, quanto ficara restando ao Tesouro, o aumento da despesa, a sua diminuição e, na última coluna, as observações do ministro (15).

Desta forma, o Império começava a obra que vem passando por sucessivas modificações e chega a nossos dias, baseada em contingências do momento que demandaram dos legisladores um esforço para poderem iniciar uma tarefa. Ocorre indagar — naquela contingência a Assembléia recorreu às lições de outros países, adotou métodos de trabalho ou de organização comprovados eficientes em outras terras? Não, o trabalho realizado foi nosso, só servia às nossas condições, foi o único capaz de resolver uma situação tão difícil como a que se apresentava a um país que emergia de um estado colonial, desprovido de meios de comunicação, com um povo apresentando uma porcentagem mínima de alfabetizados, com problemas extraordinários a resolver, tais como a escravidão, a organização do Estado, a organização de suas forças armadas para garantir a sua soberania.

A história nos mostra que o Brasil deve e pode resolver as suas dificuldades com os seus próprios recursos; os seus homens são bastantes e possuem o amor à sua Pátria, bastante para que se dediquem ao estudo e solução das questões que afetam a grandeza de nossa terra. A solução dos nossos problemas deve ser encontrada dentre nós e não alhures. Métodos dos melhores têm sido tentados em várias épocas e os resultados são, em geral, pouco animadores.

O orçamento, como a lei econômica e financeira do país, é a que primeiramente deverá refletir o espírito nacional.

Como dizia, a técnica orçamentária começa por força da necessidade, procede-se à primeira discriminação.

A divisão do orçamento vem se fazendo aos poucos, a princípio consignando o objeto da operação e em que se fundava, de um modo sumário, e,

(15) Agenor de Roure — "Formação do Direito Orçamentário Brasileiro" — Páginas 42/3.

com o correr dos tempos, vêm sendo introduzidos novos dispositivos tendentes à discriminação.

A despesa no Império já se dividia em verbas; com o advento da República, o critério da divisão orçamentária em verbas continuou, sendo introduzidas novas divisões nas verbas, que eram as consignações e as sub-consignações.

O espírito ou a possibilidade de execução não permitiam, na época, maior divisão do que, como consta do primeiro orçamento da República: — "Verba n.º ... Para a Instrução Pública ... Rs. ...". Isto era o que se chamava uma verba. Discriminação das despesas? Só a evolução da técnica orçamentária o permite.

Durante vários anos da República lutaram os estudiosos para mostrarem a necessidade do detalhe na despesa, que só por esse meio se conseguirá um controle, mas lutaram sempre contra as maiores forças — os maus brasileiros, os incompetentes, os que se julgavam acima das leis, os que encarnavam o espírito do "contra" e tantos outros que, por medo, formavam apenas na corrente da resistência passiva.

Com a Revolução de 30, novos espíritos vieram dirigir os destinos da Pátria, possibilitando reformas promissoras e encorajando os que já eram descrentes do futuro da nacionalidade.

Os que possuíam idéias fundadas em fatos e observações, mas que diferiam das obrigatoriamente adotadas pelo Estado, não se sentiam amparados para lançá-las e muitos frutos deixou de colher o País, retardando-se a marcha do progresso.

Encetada a campanha de renovação, vimos a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil que, como órgão técnico e consultivo da Presidência da República, orientava a confecção do Orçamento. Este é traçado sob normas e diretrizes diferentes; é o primeiro passo para uma transformação profunda. Estatuído o regime do Estado Novo, é, por força da Constituição de 10 de Novembro de 1937, criado o "Departamento Administrativo do Serviço Público", no qual se transformara o antigo Conselho.

De acordo com o artigo 67 da Magna Carta, foi cometido ao D.A.S.P. organizar a proposta orçamentária. Deste modo, tivemos, então, o ensaio de ver orçamentos ordenados sob critério científico, racionais e, principalmente, mais verdadeiros.

Em economia política, em matéria orçamentária, o passado é história, pelo que devemos nos

ocupar principalmente mais do presente e do futuro que do passado; por isso examinemos a obra atual.

O ORÇAMENTO NO MOMENTO ATUAL

Na confecção do orçamento, a parte da despesa merece muito maior cuidado que a da receita. A rigorosa classificação e a discriminação das despesas públicas são os primeiros passos para a perfeita organização orçamentária.

A boa classificação, orientada por uma sólida diretriz, visando um único objetivo — o aperfeiçoamento do serviço público — não só trará simplificações para os administradores como grandes economias para a Nação. As duplicações serão reveladas; será possível a comparação entre serviços diferentes e poder-se-á estabelecer um paralelo entre várias administrações; a centralização de serviços com a mesma finalidade se imporá naturalmente e ter-se-á, finalmente, claro e patente, os abusos e rotinas injustificáveis da burocracia. Os dirigentes "habilitados" de alguns serviços, habituados à prática de atos que dificilmente serão incriminados de dolosos aos serviços públicos, mas que, si analisados devidamente revelarão os grandes males que encerram, terão seus passos embargados diante de uma rigorosa especialização no orçamento.

A indolência e a preguiça mental levam alguns indivíduos a se baterem contra a detalhada confecção da proposta orçamentária. O argumento geralmente empregado é o de que — "não se pode prever o quanto gastará o serviço, visto acontecer tantos imprevistos, surgirem tantas modificações durante a execução orçamentária, que o administrador se sente impossibilitado de estimar"!... Quando indagarmos sobre a especialização a um administrador de um hospital, este responder-nos-á que um aumento imprevisto do número de enfermos ou o surto de uma nova moléstia ou, ainda, a possibilidade de uma epidemia..., tolhem-no para proceder a uma estimativa. Si inquirirmos o diretor de uma via férrea, este falará imperativamente sobre os "milagres" que tem sido obrigado a fazer para conduzir os serviços de sua repartição, dentro da exiguidade das verbas que lhe foram concedidas e, principalmente, devido à especialização orçamentária, contra a qual se baterá, não demonstrando acreditar no aperfeiçoamento dos serviços com a especialização. Um professor, dirigindo uma escola, nos dirá cousas extraordinárias a

respeito de inúmeras provas parciais, do aumento de despesas pela afluência de alunos, tudo, porém, imprevisto !...

Observando-se, aliás, em síntese, uma opinião geral, o orçamento deveria se cifrar, quanto à despesa, à verba — eventuais — ! Esta é positivamente a única que, pelo seu espírito, satisfaria a todos os "milagreiros"...

O primeiro passo para uma conscienciosa elaboração do orçamento já foi dado pelo D.A.S. P.; urge, pois, prosseguir-se nessa campanha de aperfeiçoamento.

Um dos principais pontos visados pela atual Administração tem sido o de evitar-se a criação de necessidades para se justificar uma dotação orçamentária conseguida acidentalmente. E' uma prática condenável a de criar-se necessidades porque o povo tenha sido taxado; deve-se taxar o povo na medida das necessidades reais e não para que haja excedente; este, si houver, deverá ser aplicado de tal modo que reflita imediatamente em benefício do povo; visivelmente.

A TÉCNICA ORÇAMENTÁRIA EM EVOLUÇÃO

A técnica orçamentária tem sofrido os mesmos fenômenos de evolução por que passam todas as construções humanas. Depois de uma linha ascensional, depois que aperfeiçoamentos se haviam conseguido com ingentes dificuldades, vencidos obstáculos naturais e outros criados pela oposição natural a qualquer obra de aperfeiçoamento, depois que já se consignara em lei uma especialização de despesas, ainda que elementar, vimos uma transformação que causou estranheza: — em 1932 a "consignação" do material compreendia tres sub-consignações: "material permanente", "material de consumo ou de transformação" e "diversas despesas". Nenhuma outra discriminação havia e, assim mesmo, não satisfez a gregos e troianos. Quantas transposições se fizeram, quanto material foi adquirido por uma sub-consignação quando deveria sê-lo por outra?

Essa divisão da "verba" do material em tres "consignações" ficou como histórica e tradicional e assim o julga a Comissão de Orçamento em seu relatório ao Ministro da Fazenda (16).

Porque se mantém essa divisão? Haverá um critério lógico ou uma razão para isso? Essa divisão foi intuitiva do Código de Contabilidade que, em seu Regulamento, ao tratar da confecção da "proposta orçamentária", em sua Secção II, Artigo 55 e seguintes, fala em consignações de material permanente e materiais de consumo ou de transformação. Mais adiante faz distinção entre aqueles e os que hoje se enquadram na Consignação III, Diversas Despesas, embora nem sempre se trate de utilização e compra de material.

Baseou-se a divisão na suposição de que os materiais poderiam ser divididos segundo critérios pre-fixados, quer sejam de duração, de finalidade, de confecção, etc.

Ora, esta suposição não resiste a uma análise, pois que inicialmente devemos observar que os materiais não mudam de condição porque tenham sido adquiridos por sub-consignações de materiais permanente, de consumo ou diversas despesas.

Analisemos esta tradicional divisão da verba material.

Todos os artigos são originariamente — matérias-primas. O movel de madeira ou de aço foi confeccionado com táboas ou chapas de aço. O livro foi impresso em folhas de papel. Os tecidos foram confeccionados com fibras vegetais, com pêlos ou com fios de diversas origens. O número seria enorme mas é tão evidente que nem mesmo estes exemplos dados são necessários. Ora, si procedessemos às classificações pela origem, só teríamos uma — matérias-primas. Logo, recairíamos no mal de uma única fonte.

Pela duração, artigos há que são de longa utilização, mas que não se revestem de características especiais para exigirem uma classificação por força de sua duração. Por outro lado, a pre-fixação de um prazo para se considerar a duração, sendo uma generalidade, é muito falível. Si classificarmos a telha de barro como material permanente, observando-se a sua duração, não incidiríamos em erro e no entanto ninguém a levaria ao tombamento geral dos bens patrimoniais da União isoladamente. O edifício coberto com telhas é um bem imovel que se inventaria, mas uma telha, isoladamente, não é mais que um anônimo no meio dos diversos artigos empregados na construção desse edificio. A duração não define a natureza — permanente ou consumo — porque, mesmo que limitados os prazos de vida de todos os artigos, teríamos exceções para mais e para menos, talvez

(16) "Revista do Serviço Público" — Ano II — Volume IV — n.º 3 — Dezembro de 1939 — Página n.º 3 — Introdução ao relatório apresentado pela Comissão Encarregada da Elaboração do Projeto de Orçamento da União para o Exercício de 1940.

em maior número do que os artigos determinados previamente para se comportarem dentro desse limite.

Pela finalidade, é outro método de classificação, falível também. Vários são os artigos que servem a mais de uma finalidade. Este método não diferenciará os artigos permanentes dos de consumo, logo inaplicável.

O destino é outro fator geralmente alvitado como diferencial para a classificação. Há tempos, em um hospital onde o serviço de cozinha é bem organizado, onde as dietas são fichadas e arquivadas, observando-se o critério do destino que tomará o artigo, desejou esse Instituto classificar um arquivo de aço como material de cozinha, porque se destinava a essa dependência.

A conclusão é de que a pre-fixação de critérios gerais não convém. Os materiais são classificáveis segundo um conjunto de circunstâncias, considerando-se a natureza, a utilização, a origem, a finalidade e o destino. Tudo influe na classificação. Na parte final desta monografia, apresento a sugestão para se proceder às classificações pelo único método que evitará erros e interpretações pessoais.

Voltemos ao Orçamento para 1940, em curso.

A verba 2 — material — está dividida em três consignações, que são as tradicionais: permanente, consumo e diversas despesas. As consignações foram divididas em sub-consignações, havendo uma padronização das respectivas ementas, o que constitui um grande avanço da técnica orçamentária brasileira.

Terminando este estudo sobre a evolução da técnica orçamentária brasileira, é curioso observar que o Código de Contabilidade e seu Regulamento, oriundos do Congresso, na vigência da Constituição de 91, trata da organização da proposta do orçamento, a ser enviada pelo Executivo ao Congresso. E, no entanto, aquela constituição proibia a proposta, pois que era função privativa do Congresso a elaboração das leis, não devendo receber ajuda estranha. Isto se encontrava na lei; mas, na realidade, sem o amparo e a orientação do Executivo não se conseguia trabalho útil.

O ORÇAMENTO REFLETE A ÉPOCA

A linha ascensional do montante de nossos orçamentos nos permite avaliar o desenvolvimento do país e o estado de suas finanças. Os críticos

procuram visar certos pontos e de tal modo se expressam que quasi nos fazem acreditar na aparência ilusória de suas críticas. Não nos enganemos a esse respeito. Não nos assusta a taxa cambial; orçamento e câmbio têm relação íntima mas não se subordinam. O Brasil-Colônia teve câmbio a 92d.; já na Monarquia baixou o padrão até permanecer em 27d. No último quadriênio da primeira República, fixou-se o câmbio, para fins de estabilização, abaixo de 5d. e com empréstimo em ouro sustentando-o.

Os defensores da política do ouro, têm como fanal o câmbio ao par, a 27, mas isto si bem que pareça bom, necessário é que se saiba si o será de fato, indistintamente a qualquer país e em qualquer época.

O meio econômico, o desenvolvimento de nosso parque industrial, o ritmo da vida brasileira são diferentes dos outros países. Os remédios que nos servem, serão eficazes só para nós, cada organismo exige uma terapêutica. As nossas condições mesológicas, raciais e sociais, como históricas e sentimentais têm características próprias.

Um país como o nosso, onde a manufatura se encontra em estado embrionário, onde a matéria prima é, por vezes, importada, onde possibilidades infindas existem na agricultura, na indústria e no comércio, onde a variedade de climas permite a policultura, onde um solo curiosamente tratado pela natureza apresenta camadas de diversas éras geológicas, oferecendo uma multiplicidade de minérios e vários de alto teor; aqui, neste privilegiado país, os economistas doutras paragens serão forçados a estudar de novo. Possuímos enormes cursos fluviais, mas só reduzido número permite a navegação; ótimos vergéis às margens do caudaloso São Francisco serviriam de celeiro a muitas nações do Velho Continente mas, além da distância a que se encontram da costa, outros problemas ha ainda que resolver, como o da salubridade da região, por exemplo; as nossas minas são inúmeras e o teor de seus minérios é compensador para uma indústria extrativa, mas o fator distância e os acidentes geográficos dificultam a exploração dessas jazidas. Um país como o nosso exige um estudo de economia política traçado noutros moldes. Como dizia acima, os defensores da política do ouro desejam o câmbio ao par — para que o crédito brasileiro melhore. Ha, a meu ver, um lamentavel engano de parte dos que assim pensam. O crédito de um indivíduo ou de uma nação não aparece só porque

tenha pago suas dívidas ou esteja com o câmbio ao par. São outras, muito outras, as razões determinantes do crédito. Em se tratando de um país, são fatores de crédito as suas possibilidades econômicas, a sinceridade de sua administração, o regime político que aí reine e outros de menor importância. Ora, o Brasil se apresenta ao Mundo como portador das maiores possibilidades econômicas; a sua administração ha um decênio vem quebrando grilhões, vem transformando os hábitos arraigados, as velhas praxes, vem dando nova feição às cousas, vem finalmente praticando uma administração mais às claras, mais sincera, onde não se procura mascarar com engenhosos artifícios os erros cometidos. Não é necessário apontar-se ao Governo um erro porque êle próprio, se apercebendo da sua existência, corrige-o. A forma de governo, como fonte determinante de crédito, não nos afasta do convívio internacional. Não refutamos as nossas dívidas, não praticamos nenhum ato hostil às nações civilizadas, antes pelo contrário, temos nos colocado de um modo brilhante junto a todas as demais nações nossas amigas; logo a nossa forma de governo só nos pode aumentar o crédito. Porque, então, nos escravizarmos a um ideal que ainda não sabemos si nos traria felicidade? O ouro foi arrancado das entranhas da terra para ser fundido e amoeado; posto em circulação e facilitando o comércio, proporcionou a felicidade e o progresso aos povos durante séculos. Hoje, porém, refundido em barras, desamoeado, enterrado nas profundezas das caixas fortes, não circulando, deixou de facilitar ao comércio, deixou de servir à felicidade das nações, porque as desvalorizações de moedas estabeleceram castas entre países. A nação que possui vinho não pode trocar por algodão de outra; deverá, em função da desvalorização de sua moeda, dar duas ou tres vezes a quantidade de vinho anteriormente necessária para ter a mesma quantidade de algodão. Porque êsse privilégio a quem possua uma moeda valorizada? As diferenças de valores trazem as diferenças sociais. A humanidade não pode viver feliz enquanto o produto do trabalho de cada um não for avaliado pelo seu valor e sim em função da situação financeira ou econômica entre as nações. Aquele que passa um dia inteiro trabalhando em um país afortunado valerá mais do que outro que trabalha tanto mas noutro país menos protegido da sorte?

A paridade de moedas seria um ideal para a solução destes problemas? A meu ver não aten-

deria satisfatoriamente; outros fatores se interporiam.

A política do ouro não nos é benéfica, porque os países velhos, que construíram a sua indústria ha muito, passaram por fases sucessivas de aperfeiçoamento que os tempos modernos não permitem mais aos novos para entrar em concorrência. O "milagre" de Colbert foi possível a seu tempo, hoje seria totalmente impraticável. Quem ousaria sugerir êste anacronismo?

O orçamento de um país novo, divide-se em tres partes: — receita, despesa e "deficit". Os partidários da áurea política aconselharam sempre a cobertura desses "deficits" com empréstimos externos, isto é, com dívidas em ouro. Êsse foi o regime seguido e preconizado pelos maiores estadistas e, graças a êle, o Brasil conta com uma dívida externa injustificável, que mais demonstra falta de patriotismo e competência dos antigos dirigentes do que consequências forçadas pela realidade.

Ha um decênio o Brasil não contrai empréstimos; si o serviço das dívidas externas está temporariamente suspenso, disso não tem culpa a atual administração. Primeiro, não lhe cabe a responsabilidade dos empréstimos antigos; e si digo não lhe caber responsabilidade, não desejo lembrar que se refutem essas dívidas, mas que elas formam um número elevado de compromissos tomados sem a menor base, não tendo sido precedidos de estudos econômicos para se saber si o país poderia suportar toda a sua carga sem desfalecimentos. O Brasil Novo ainda não encetou esforços definitivos na solução de seus compromissos externos por uma série de razões, dentre elas ressaltando, como interessantes para êste trabalho, apenas duas. Primeira, a auto-suficiência dos países aos quais devemos e assim reduzindo-se a balança comercial, logicamente não poderemos enfrentar galhardamente a balança dos pagamentos. Segunda razão é o aviltamento dos preços das utilidades. Os países ricos valem-se das necessidades dos menos afortunados para fazerem uma política de aviltamento dos preços do que precisam; já por outro lado, dispondo de recursos, não necessitando imediatamente de fregueses, podem esperar e, assim, seus preços aumentam por força da lei da procura e da oferta; podem fazer propaganda em larga escala, podem ir buscar os mais longínquos mercados, pois que para isso dispõem dos meios de transporte. O confronto mostra que ambos os países trabalham, pro-

duzem e possuem necessidades diferentes, que se poderiam completar, mas o padrão de trocas só permite que a pouca seiva de menor seja sugada pelo maior.

A moeda brasileira não é de ouro e, si bem pensarmos, poderemos dar graças a Deus, porque com ela edificamos esse vasto território, com ela está em execução um programa naval que antigamente com ouro não se fazia; com essa moeda-papel vemos a eletrificação da nossa principal via-férrea, que já servira de pretexto a um empréstimo em ouro, sem que houvesse sido eletrificada; graças a essa moeda, exportamos o nosso principal produto agrícola, o café, e já lhe vem seguindo o algodão. Si essa moeda voltasse a valer ouro, a nossa indústria feneceria. E' sábia a política de evitar-se por um largo período o fortalecimento dessa moeda; só assim, na atualidade, poderá um país criar um parque industrial sem ter passado pelas transformações por que passaram as velhas nações.

O comércio se encontrava asfixiado pela retração dos bancos, o meio circulante não era suficiente, de tal modo que só um ato de Governo poderia evitar o colapso. Em 1920 cria-se a Carteira de Redesconto no Banco do Brasil e os benefícios obtidos dispensam comentários. Entretanto, o economista e estadista Antônio Carlos dizia:

"Em 1920, foi criada, anexa ao Banco do Brasil, uma carteira de emissão de papel-moeda inconvertível, para redesconto de títulos comerciais avaliados ou endossados por bancos, limitadas as emissões até 100 mil contos, podendo, porém, o Presidente da República, em casos excepcionais, ampliar esse limite. E' de 5% o juro para o redesconto.

Contra essa carteira, que mais não é senão um banco emissor sem lastro metálico e sem o "contrôle" da convertibilidade das notas, levantou-se oposição no Parlamento, e tal expediente continua a ser combatido por quantos, reputando-o fator de inflacionismo, propugnam pela cessação de emissões e pelo retorno à política do resgate do papel-moeda e fortalecimento com rendas anuais maiores, do fundo de garantia do papel-moeda" (17).

Esta opinião é francamente favorável à política do ouro. Lembra o fortalecimento do fundo de garantia do papel-moeda, com rendas anuais maiores. Seriam mais impostos...

Entretanto, as rendas anuais maiores não produzem lastro metálico; as fontes deste são as nossas minas ou o fruto da balança comercial ou da antiga prática dos empréstimos externos.

As rendas anuais maiores não seriam conseguidas pelo incremento das operações comerciais mas certamente devido ao aumento de impostos, remédio tão usado. Seria conveniente não esquecermos da máxima de Montesquieu:

"As rendas do Estado são uma porção que cada um paga ou dá de seus bens para garantir a outra ou para gozá-la mais agradavelmente" (18).

A política do ouro não nos deu felicidade; o papel-moeda não necessita de lastro efetivo para possuir poder aquisitivo. O papel-moeda representa um valor creditório, uma confiança. De que serve um papel lastreado, mas que o Governo de certo país não permita a sua conversão? E este caso não é inventado ou suposto para confirmar o pensamento: — existe. O cheque contra o banco, a nota promissória, o título de dívida, são documentos representativos de valores, merecem fé proporcional ao crédito que desfrute o devedor; e nas mesmas condições está o papel-moeda, que nada mais é senão um título merecedor da confiança que se deposita num governo, numa nação.

Emancipado o Brasil, houve um período de adaptação até que em 1828, tivemos um orçamento, cuja receita montava a 14 mil contos, como diz Agenor de Roure; decorridos sessenta e um anos, proclamada a República, o orçamento da receita se elevava a 160 mil contos; passaram-se mais quarenta anos e, em 1929, a receita se elevou a 2 milhões e 201 mil contos, para no ano seguinte, ano da Revolução, baixar para 1 milhão 677 mil contos. Dez anos se passam sob o regime estatuido pelo movimento de 30 e a receita estimada para 1940 ascende a 4 milhões e 421 mil contos (19).

Em quarenta e um anos de República, tivemos um aumento de dez vezes em nossos orçamentos e, acompanhando este, seguiu-se o aumento de nossas dívidas externas e internas. Não construímos um parque industrial capaz de nos habilitar à concorrência internacional nem de nos suprir de fato; passámos por fases de aventuras administrativas e econômicas, como o período áureo da borracha;

(17) Antônio Carlos Ribeiro de Andrada — "Finanças e Financeiras de 1822-1922" — Artigo para "La Nación" de Buenos Aires. Tradução publicada pela Imprensa Nacional em 1922.

(18) "L'esprit des lois" — Montesquieu — XIII — Lib. Garnier Frères — Paris — 6, rue des Saints-Pères.

(19) "Brazil — 1938" — Serv. Gráfico do Inst. B. Geog. e Est. — 1939.

criámos carinhosamente indústrias que se dizem nacionais mas que de nacional apenas têm a proteção de nossas leis; fomentámos a concorrência ao nosso principal produto da lavoura e nosso maior contingente na balança comercial, por meio de valorizações que possibilitaram o plantio e o início da cultura em outras terras da rubiácea, construindo assim uma arma para nos infelicitar. Esse um rápido panorama da primeira república, com um orçamento aumentado ao décuplo.

Correm céleres dez anos a seguir a Revolução e, nesse período, é erigido o Estado-Novo.

A receita passa por um aumento que a eleva de duas e meia vezes, aliás na proporção em que crescia na primeira república.

Qual, porém, o panorama desta fase? Não foi contraído nenhum empréstimo externo, eletrificou-se parte da E.F.C.B.; despende-se uma soma fabulosa com as obras contra as sêcas do nordeste, tornando-o aproveitável e produtivo; sanea-se a baixada fluminense, que é um trabalho notável, que infelizmente não é conhecido do Mundo, porque a Itália alardea o seu surpreendente trabalho no Agro Pontino, que tem uma superfície de 550 Km²., enquanto a Baixada Fluminense mede 17.000 Km². (20); constroi-se e melhora-se os nossos portos; adquire-se navios para o Lloyd; constroi-se navios de guerra em nossos arsenais; rasgam-se estradas novas; executa-se uma série surpreendente de trabalhos de fomento, de obras reprodutivas, incrementando-se a agricultura, a indústria e o comércio; jorra o petróleo na Baía e no Rio de Janeiro a água chega em abundância. O problema siderúrgico entra em via de solução. Este panorama, contrastando com o da primeira República, diz bem da feição que tomou o Brasil-Novo.

O Brasil produz e tem necessidade de produtos estrangeiros, mas as suas condições financeiras não lhe permitem grandes arrojos; já a situação econômica alvitra uma solução que lhe serve: as trocas com equivalência, que a todos beneficiam.

O histórico da questão orçamentária cifra-se a um estudo da economia nacional e de sua evo-

lução. A técnica se transforma segundo os fatores mesológicos e de momento. Lembremo-nos que todo orçamento reflete uma política. A evolução de nosso direito orçamentário, de nossa técnica, tem sido conseguida mais com a experiência, mais com a prática, com os nossos homens, com os nossos sofrimentos, do que com a importação de idéias inadaptáveis, embora bem rotuladas ou, ainda, com as soluções facciosas apresentadas por interessados ou missionários.

Termino assim esta parte do trabalho, olhando para o passado com respeito no que merece, mas considerando-o *páginas da história*, não nos devendo preocupar — a nós, país novo, com forças ainda adormecidas, com seiva bruta a ser elaborada pelas forças vitais do patriotismo de nossos irmãos — com o que o vento levou: encaremos o futuro com coragem, com fé, com entusiasmo, e já teremos concorrido para a grandesa de nossa Pátria.

3.^a Parte

ANÁLISE DO PROBLEMA EM FACE DOS PRINCÍPIOS TÉCNICOS QUE LHE SÃO APLICÁVEIS

A segunda parte deste trabalho destinou-se a um apanhado geral sobre a questão orçamentária, fazendo um estudo panorâmico sobre a vida financeira do Brasil. Já esta terceira parte se ocupará menos da questão geral, convergindo mais para a técnica orçamentária, para a especialização e discriminação das despesas de material.

Os princípios básicos em matéria orçamentária são:

- 1.^o — Unidade;
- 2.^o — Anualidade;
- 3.^o — Especialização;
- 4.^o — Dotar com justeza os serviços públicos;
- 5.^o — Proibição de estorno;
- 6.^o — A renda ordinária só deverá atender à despesa ordinária;
- 7.^o — A autoria da proposta cabe ao Poder Executivo;
- 8.^o — Não será consignada verba no orçamento para serviço não criado anteriormente por lei ordinária, e
- 9.^o — Votação do orçamento pelos órgãos representativos.

(20) Hildebrando de Araújo Góes — "O Saneamento da Baixada Fluminense", publicação da sua diretoria em 1939 — página 8.

A unidade é determinada pelo Art. 68 da Constituição de 1937.

A anualidade não está literalmente expressa na Magna Carta, porém a tradição e a prática em vários países aconselham-na; sendo que o capítulo constitucional — Da Elaboração Orçamentária — deixa patente o espírito da anualidade, principalmente quando determina os prazos de votação para a Câmara dos Deputados e para o Conselho Federal.

A especialização ou discriminação das despesas está expressa na Constituição, em seu artigo 69.

Dotar com justeza os serviços públicos é de uma evidência que dispensa comentários, mas que, infelizmente, nem sempre é possível.

A proibição de estorno é um mal no entender dos que desejam administrar mas que não se dão ao trabalho de orçar. Para haver estudo sobre orçamento, para se pensar em nortear a economia do país, torna-se necessária uma base sólida e o estorno de verbas faz aluir os alicerces de qualquer construção econômico-orçamentária. O artigo 69 da Constituição, em seu parágrafo segundo, prescreve uma forma especial para se proceder a transposições, mesmo assim condicionando-a ao órgão que elaborara a proposta orçamentária.

A renda ordinária só deverá ser aplicada em despesas ordinárias. Esta é uma proposição que exige imediatamente o seguinte raciocínio: — Si a renda ordinária é fruto da arrecadação de taxas e impostos, por estimativa, para atender aos serviços ordinários, só distraindo de sua natural aplicação poderia ser utilizada na despesa extraordinária; ou em virtude de mais duas hipóteses — primeira, a de haver excesso na renda e este excesso deveria ser interpretado como receita extraordinária, desde que não fôra previsto. A segunda hipótese é a da diminuição das necessidades para que se havia estimado a receita que as atendesse. Neste caso, não poderá ser utilizada porque só decorrido o ano financeiro se poderá saber, de fato, si as necessidades citadas não se fizeram sentir e aí já estará encerrado o exercício, não podendo mais ser aplicada a receita não utilizada.

A autoria da proposta orçamentária é da competência do Poder Executivo, colaborando este diretamente na preparação do orçamento, como preceitua a Constituição de 37 em seus artigos 67, letra b), e 69, parágrafo 1.º. Este sábio dispositivo Constitucional é diametralmente oposto ao da

Constituição de 91, quando a elaboração do orçamento era privativa do Congresso, mas que sem a ajuda do Executivo, não teria o país a sua lei de meios.

A lei orçamentária não conterà dotação alguma para serviço público que não tenha sido criado anteriormente. O orçamento deve consignar a estimativa do que os serviços públicos necessitam; ora, a inclusão de uma rubrica para um serviço ainda não criado por lei, implica na introdução de dispositivo estranho a essa lei, o que o dispositivo constitucional proíbe, como se vê no artigo 70.

A votação do orçamento pelos órgãos representativos é o que dá o caráter democrático ao Estado Novo. O orçamento é estudado por especialistas num departamento técnico, não como função transitória, descontinua, mas como trabalho ordenado, norteador. Do Poder Executivo vai ao Legislativo, onde poderá sofrer modificações, sendo votado por este e depois subirá à sanção do Chefe do Executivo. Esta é a fórmula que serve ao Brasil, porque nós somos latinos e o parlamentarismo tem inconvenientes tais que só tem servido ao enfraquecimento de nações fortes.

Passo, agora, a comentar os princípios técnicos aplicados ao orçamento, iniciando pela especialização e discriminação das despesas, principalmente as de material.

Devo, porém, antes fazer um pequeno esclarecimento.

Esta monografia pertence ao grupo — “Técnica orçamentária: especialização e discriminação das despesas de material”. Compreendi como técnica orçamentária o assunto no seu lato sentido e não restrito à questão do material. Uma das razões que me obrigou a assim julgar é o fato do orçamento do material ser parte integrante do orçamento geral, devendo ser orientado e estudado em detalhe mas subordinado às idéias gerais; já por outro lado, o edital exige que se faça referência ao histórico da questão.

O histórico da questão, entre nós, é nenhum, na parte do material, ou, de outra forma, o passado não permite estudo analítico, pois que antigamente não eram diferenciadas as despesas e dizendo antigamente sou benevolente, de vez que a rigor ainda hoje não é possível estabelecer dados absolutamente rigorosos em virtude de muitas razões, tais como a aquisição do material pela verba — obras; a falta de controle administrativo de execução orçamentária, permitindo seja adquirido um material

e depois substituído por outro que deveria correr à conta de outra dotação. Nestas condições, faço o estudo da técnica orçamentária em geral, visando principalmente o material.

Para se compreender bem a dificuldade que tem o estudioso de economia para fazer uma análise histórico-orçamentária, basta considerar que a lei de meios não era durante muitos anos, no império, dividida em duas partes principais — receita e despesa.

O orçamento continha verbas emaranhadas, dotações ilimitadas, autorizações de despesas sem o respectivo crédito; quando leis especiais determinavam despesas, estas podiam ser satisfeitas sem haver sido fixada previamente qualquer dotação; e assim, também, a despesa autorizada, e não realizada no exercício, poderia ser paga se estivesse contratada, fugindo-se ao critério da anualidade (21).

Não se cogitava da especialização orçamentária chegando ao material, tanto assim que Agenor de Roure comenta:

“O ano de 1879 marcou ainda novo progresso na legislação relativa às propostas, que continuavam organizadas pelo Ministro da Fazenda, mas divididas em projetos distintos para cada Ministério, contemplada a despesa a fazer-se com os créditos especiais. A parte relativa à receita passava a ser separada da despesa. A especialização e uma mais pronunciada discriminação trouxeram o aumento de verbas, de 24 para 34 na despesa geral, melhor classificada. A evolução do direito orçamentário só pela lei de 9 de agosto de 1879 chegou, pois, ao aperfeiçoamento da especialização, da separação completa das despesas de cada ministério e da receita geral — condição essencial à sinceridade do orçamento, na frase de Léon Duguit” (22).

Quando se trata da elaboração da proposta orçamentária, defrontam-se os financistas com os “métodos” de avaliação ou com os “sistemas” de computar despesas. Os métodos ou sistemas conhecidos como clássicos — automático ou das avaliações, ou o das majorações, ou ainda o da apreciação direta — são usados, defendidos ou combatidos, dependendo das circunstâncias do momento.

Quanto ao Brasil, devemos pensar em obra nossa, que reflita sobretudo sinceridade.

A especialização e a discriminação são indispensáveis porque impedem a liberalidade nos gastos, impedem o que ainda hoje é comum: — gasta-se em função da verba que se possui. O algarismo da despesa e o nome da verba limitam a ação do administrador. As dotações orçamentárias deste modo destinam-se a gastos certos, a serviços certos, não dependem de cálculo ou de sistemas de avaliação. Fácil é verificar diretamente, com precisão, si a dotação solicitada foi exagerada ou insuficiente. Não depende de método de previsão, depende de taboada.

A análise da proposta especializada, discriminada, não deve ser feita sobre a perna; muito mais delicada se torna e requer tato, experiência e perspicácia.

Com a discriminação das despesas, novos problemas surgem, porque as propostas se revestirão de um aspecto sério, representarão o papel da austeridade e poderão encobrir falhas que a especialização visa impedir. É como a beberagem límpida, contida em vasilhame ordinário, tem-se como “parati” e se despresa; já melhor disfarçada, com rótulo mais elegante e contida em melhor embalagem, já exige tratamento mais elevado como “batida” ou, ainda si em frasco de cristal lapidado, fino, circundado este de taças de cristal lavrado, sobre bandeja de metal cromado, ninguém ousa dizer o nome de rale — parati; será então — “cock-tail”! Assim, o aperfeiçoamento da técnica exige o aperfeiçoamento dos conhecimentos dos que elaboram, dos que orçam, dos que orientam e dos que controlam.

A suposição que faço provém da observância do assunto entre nós; mas, para não parecer que este mal seja de nossa “exclusividade”, lembro que isto será, talvez, cópia do que se passa em outras terras. Na América do Norte, onde a especialização tem tomado o maior incremento, este mal existe, tanto que o grande mestre White diz:

“Honest estimates were rare, because no conscientious administrator dared run the risk of heavy cuts from an honest figure. Appropriations committees and applicants for funds consequently played a game of poker; either might hold the higher cards. A consistent, balanced financial program was unknown, the proper relation of expenditures to revenue was relegated to the background, and deficits were as common as mosquitoes in New Jersey” (23).

(21) Agenor de Roure — “Formação do Direito Orçamentário Brasileiro”, página 63.

(22) A mesma obra acima, páginas 63 e 64.

(23) Leonard D. White, Ph. D. — “Introduction to the Study of Public Administration” — Ed. The Macmillan Co. — New York — 1939, pg. 213.

A especialização e a maior discriminação nas despesas de material devem ser executadas, partindo de uma orientação inicial, sob uma diretriz. O atual orçamento, embora seja muito mais evoluído do que qualquer outro precedente, ainda não permite uma apreciação que nos leve a saber, por êle, si o critério de classificação é o da finalidade do material, si o da origem ou da natureza.

A lei orçamentária deverá ser ânua, mas deverá haver uma lei codificadora das regras a serem seguidas na elaboração daquela lei. E' indispensavel seja decretado um regulamento ensinando o modo de estimar as despesas ; determinando a imutabilidade das ementas orçamentárias, porque a sua variação anual, como soe acontecer, é perniciososa aos interesses da Administração Pública.

Um dos maiores fatores de balbúrdia na classificação das despesas é a interpretação. Cada qual se julga intérprete da lei orçamentária, isto é, conforme a rubrica que maior saldo possua na ocasião...

A técnica por sua natureza exige que a lei seja elaborada de tal modo que a sua aplicação venha a ser automática, o que presentemente ainda não é possível.

Para considerarmos as despesas de material, primeiramente devemos examinar as verbas por onde êle possa ser adquirido. A verba 2.^a do orçamento da despesa destina-se a material, mas incluye na consignação III despesas que absolutamente não são de material, tais como carros, alojamento de animais, taxas sanitárias, alugueres, despesas judiciais, serviços de comunicação etc. Já a verba 3.^a possui rubricas que implicam na aquisição do material, algum permanente, outro de consumo. A verba 5.^a — Obras — por sua natureza admite a aquisição em larga escala de material. O material permanente, adquirido por esta rubrica, será devidamente inventariado? Quando outros materiais de natureza permanente e adquiridos por dotação específica nem sempre o são? E, nesta questão de inventário, como diferencial entre material permanente ou de consumo, seria interessante saber como um material permanente adquirido por verba secreta deverá ser escriturado, de vez que a verba é secreta.

Uma das grandes dificuldades na elaboração dos orçamentos tem sido a de ser conseguida uma característica diferencial perfeita para as verbas e suas sub-divisões. Esta diferencial seria a solução simples, eminentemente cômoda para o trabalho de

confecção da proposta, mas esse caminho é desaconselhavel; muitas surpresas surgirão sempre empanando o brilho da obra mais perfeita. Inúmeros esforços têm sido tentado nesse sentido, todos porém resultando improficuos. O Código de Contabilidade é uma das tentativas ; o Decreto número 22.225, de 14-12-1932, aliás de absoluta inconveniência, é outra tentativa ; a atual discriminação nada mais é sinão outra iniciativa no mesmo sentido.

Desaconselho a procura do carater diferencial entre as verbas, porque isto leva à prática tão seguida de se obter a verba e depois gastar "por" ela. A verba, como parte da especialização, é que deve estabelecer a diferença ; completa-se esse trabalho com a mais detalhada discriminação.

Os autores clássicos, enaltecendo o trabalho no sentido da especialização, referem-se ao que se fez em França, em 1830/31, lembram que as verbas passaram de 164 para 338 em 1847 ; já em 1884, o número atingia a 637 verbas, tendo havido nesse ano 156 sub-divisões ; e esse número cresce ainda mais, chegando em 1913 a perto de 1.000 o número de verbas ! Já o orçamento inglês contém 250 verbas para a despesa e 150 para a receita (24).

A divisão infinita, por verbas, é inteiramente contrária aos interesses econômicos e financeiros do país ; longe de trazer simplificação, facilidade de elaboração, lógica na execução e rigidez à fiscalização, é justamente o contrário que se opera. O número de ementas deve ser reduzido ao mínimo tão simples quanto lógicas as diferenças entre as ementas. Essas ementas devem ser redigidas segundo um único critério para dar o carater de uniformidade ao orçamento. E' indispensavel notar-se que a ementa que serve à aquisição de qualquer material não tem força coercitiva para mudar a aplicação desse material, nem sua natureza permanente ou de consumo, nem tão pouco aferrar-se a características imutaveis para não prejudicar a sua classificação...

No orçamento de 1938, encontramos no anexo 5, Ministério das Relações Exteriores, na verba 2.^a, consignação I — Material permanente — Sub-consignação 3 — inciso 01 — Secretaria de Estado, a dotação para aquisição do seguinte material — "Artigos de roupa, tecidos e artefatos de

(24) Agenor de Roure — "Formação do Direito Orçamentário Brasileiro" — Páginas 137/8 — Não é citação literal.

tecidos, inclusive bandeiras, cortinas e tapetes". No entanto, esta ementa se encontra em outros ministérios não na consignação permanente e sim na de consumo; por que? No orçamento de 1939, vários casos ha que comentar; assim, no orçamento da Viação, temos como material permanente da sub-consignação 3, parafusos para trilhos, talas de junção, "tire-fonds", desde que adquiridos juntamente com os trilhos. A sub-consignação 5 admite como permanente os fios elétricos, etc. Já a sub-consignação 6, da consignação permanente, da verba — material — permitia a aquisição de — imóveis.

Para exemplificar com alguns casos chegam estes.

O atual orçamento, bastante evoluído, ainda contém imperfeições que não são de monta, porém poderão ser suprimidas.

A verba de obras, que era redigida ainda em 1939 como: — "Obras, melhoramentos, aparelhamentos e equipamentos", passou a "Obras, desapropriações e aquisições de imóveis", o que revela um trabalho de revisão e aperfeiçoamento por parte do D.A.S.P. A antiga denominação permitia francamente a aquisição de material que não se destinava às obras; hoje, porém, já não é tão facil incluir-se qualquer material nessa verba. O anexo 4 — D.I.P. — contém na verba 2 — material — a consignação permanente onde ha a sub-consignação 4 — "Material de propaganda e difusão cultural", enquanto que na verba 3 — Serviços e Encargos — existe a consignação I — Diversos — que comporta uma única sub-consignação que é — "Propaganda e difusão cultural"; será uma duplicidade? Haverá material permanente classificavel na sub-consignação 4 que não seja necessariamente enquadravel noutra dotação?

Deve-se observar rigorosamente, como um princípio fundamental, a redação perfeita das ementas, a impossibilidade de sua duplicidade ou mesmo triplicidade; a ementa não deve ser um quebra-cabeça e sim de uma limpidez cristalina. O orçamento é elaborado pelos altos funcionários, conhecedores de legislação, habituados à prática das leis e regulamentos, ambientados com o assunto, mas a sua execução cai nas mãos de outros que não possuem as mesmas qualidades.

Compreende-se por execução, no sentido a que me refiro, as relações imediatas, o emprêgo e aproveitamento de dotações, assim como na arrecada-

ção, fenômeno idêntico se dá; a fiscalização, a cobrança e demais atos são de execução por diversos funcionários de categorias diversas.

Na técnica orçamentária, deve-se tomar como princípio não se permitir que, além do que consigna expressamente o texto legal, haja interpretações acomodáticas, critérios de aplicação segundo o serviço público em causa ou de acôrdo com circunstâncias de momento. As praxes, usos e costumes, em matéria legal, devem desaparecer, sendo substituídos por uma codificação explícita, ao alcance de qualquer, impedindo assim, com desagrado para muitos, o fator mais perturbador na administração pública: — "o arbítrio".

O arbítrio é a expressão da vontade personalista, não se codifica, não se submete a normas, é variavel a cada instante, serve aos caprichos ou favorece a burla, é, enfim, um elemento destruidor!

E' indispensavel acabar-se com a impressão, ainda um pouco generalizada, de que os funcionários, eventuais ocupantes de funções públicas, sejam "donos" dos lugares que ocupam e, bem assim, as verbas de que dispõem para a execução dos serviços que lhes estão confiados *pareçam*, siquer, de sua propriedade...

"A *minha* verba está se esgotando..." — frase que traduz o sentido de propriedade e vem já do sub-conciente. Certos administradores ficam tão capacitados de que tudo lhes pertence, na repartição que dirigem, que a redação da lei orçamentária não lhes impressiona, tanto que uma recusa de registro de despesa por parte do Tribunal de Contas, motivada por impropriedade de classificação, não é interpretada como sendo a corrigenda de um erro, talvez eventual, mas antes como incompreensão por parte daquele Tribunal, de vez que esse administrador, "sendo o dono" da verba, tem ou julga ter o direito de dispor dela a seu bel-prazer. A orientação na classificação deverá ser aquela que convenha aos interesses do diretor da repartição ou serviço, variando frequente e inesperadamente segundo o arbítrio de cada um; isto, é o desejo que emana, que transpira naqueles que se acham submetidos e revoltados contra uma suave fiscalização.

Como "um princípio técnico" em matéria orçamentária, seria recomendavel um trabalho visando capacitar aos ocupantes de funções públicas de que o arbítrio é prejudicial à economia nacional, é inconveniente à administração pública, é o nega-

tivismo de nosso lema, daquele que se encontrando em nosso auri-verde pendão, deveria significar a nossa realidade, o nosso brio, deveria ser o espelho dêste nosso grande Brasil: — Ordem e Progresso.

AS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

O estudo do montante das dotações deve ser feito por um órgão técnico especializado e já previsto: a Divisão de Orçamento do DASP. O antigo sistema de ser elaborado o orçamento pelo Ministério da Fazenda já teve o seu tempo. Os trabalhos parciais da despesa, enviados pelos ministérios, eram sacrificados aí, por quem, de tesoura em riste, cortava as dotações "para evitar o deficit!" O pensamento de um alfaiate, que como expressão popular tem graça, foi justo, quando lia nos jornais a notícia de que os outros ministérios tinham sofrido pequenos cortes, necessários a impedir o "deficit"; êste cidadão monologou: — Para evitar o "deficit", o corte deveria ser na fazenda". E, casualmente, êsse ministério não havia sido atingido.

O Ministro da Fazenda assumia uma atitude que não lhe grangeava simpatias, era o algoz de seus colegas, era o usurário, e Stourm o julgava "un dogue couché sur un coffre fort". Êste aspecto não deveria ser emprestado ao Ministro, que é um secretário de Estado como os outros o são. Os ministros devem ser equipolentes, as ascensões não devem existir, porque estas têm os mesmos males das correntes políticas dos parlamentos: são facciosas.

A Divisão de Orçamento, como órgão técnico, de ação contínua, metodizando o trabalho, procedendo a inquéritos administrativos e econômicos, buscando conhecer as fontes produtoras; os serviços públicos sendo conhecidos em todas as suas minúcias, a racionalização dos trabalhos sendo executada, poderá, então, com uma boa base, fazer uma obra de conjunto eficaz, verdadeiramente util. Os serviços públicos devem ser dotados na proporção de suas necessidades e, si digo na proporção, não me refiro à dotação integral, de acordo com o total de suas necessidades. A distribuição das verbas tem de atender aos recursos oferecidos pela receita e só se devendo recorrer a impostos ou aumentos quando se tornar impossível reduzir os gastos. Si a proposta orçamentária consignasse todos os créditos solicitados, a despesa talvez dobrassem de um exercício para o outro, porque grande

número de administradores possuem programas-tentativa onde iriam dar expansão a idealizações de duvidosos resultados.

As dotações orçamentárias devem ser julgadas pelo serviço especial, depois dos trabalhos preliminares de exame, de estudo "in loco", depois de conhecer a seriedade dos autores dos programas para saber si não se trata de engenhosas combinações de algarismos para iludir a todos.

Êsses estudos diferirão de repartição a repartição, porque não se pode dotar com as mesmas quantias dois institutos, duas escolas ou dois patronatos; é mister saber-se a localização, a capacidade, a lotação, as probabilidades de reduzir as verbas de custeio, a utilidade maior, estabelecer por meio de estatísticas a frequência; deve-se ter dados precisos sobre a distribuição dos alunos, por idade, sexo, adiantamento, estudos que fazem e muitos outros elementos básicos para o conhecimento perfeito das necessidades de cada um. Ha tempos vi as propostas de dois estabelecimentos diferentes; um com maior número de alunos pedia menor número de peças de roupa e o outro, por sua vez, com menor número de alunos, pedindo maior quantidade de peças de vestuário, justificava a sua solicitação com razões aceitáveis mas que só no próprio estabelecimento poderiam ser comprovadas. Já as quantias pedidas não corriam paralelas, porque um estabelecimento está situado em lugar alto, de clima frio, com problemas diferentes do outro estabelecimento, que está em clima quente, baixo, junto a um rio, com nascentes nos terrenos, e com alguma renda de produtos de suas atividades.

A justeza na dotação dos serviços públicos e a justiça com que deve proceder aos cortes o serviço que o tenha como encargo é tarefa difícil, exigindo conhecimentos especiais, equilíbrio, sagacidade e um alto sentido humanitarista.

O ESTORNO

A que serve o estorno? Em contabilidade significa a correção de um erro. Logo, quando um serviço pede um estorno, implicitamente confessa um erro seu. Será, todavia, sempre o erro que motiva o pedido de estorno? Não é somente o erro e im a falta mais grave, a falta de programa, a falta de previsão e os gastos desordenados das verbas necessárias; e quando se faz sentir a necessidade verdadeira, aí busca-se nas tabelas qual a dotação que ainda tenha um saldo, eventualmente, para vir

em socorro do administrador imprevidente. As nossas leis proibem o estorno, mas este se faz por outros meios ou com outros nomes.

Após uma reforma efetuada no Ministério da Educação, foi centralizado um serviço em determinada repartição. Como, porém, este novo serviço, novo pela sua ampliação, não possuísse verba bastante para atender às suas novas obrigações, solicitou reforço de crédito, por crédito suplementar, e não o conseguiu. No ano seguinte, as tabelas orçamentárias consignavam as mesmas importâncias para as repartições que deixaram de ter os encargos passados para o serviço central e este se encontrava com a obrigação de atender às disposições legais. Como suprir de alcool-motor, de óleos, de pneumáticos, as viaturas automotoras dos diversos serviços sem a necessária dotação? À vista disso o remédio foi fácil. Sem a expedição de decreto-lei autorizando transposição alguma, o novo serviço utilizou, por força de entendimentos diretos, as verbas das outras repartições. Isto era indispensável, pois que os veículos haviam passado para o serviço centralizador mas se destinavam aos serviços das repartições que possuíam verbas para combustíveis, lubrificantes, pneumáticos, etc. Entretanto, isto não foi sinão uma fórmula branda de se fazer estorno. O estorno em linguagem administrativa representa atender-se a necessidades com verba imprópria. Ora, a verba de uma repartição, sendo utilizada por outra, nada mais é sinão um estorno. Para esclarecer, exemplifico: Os veículos do Ministério da Educação foram transferidos para o Serviço de Transportes, cabendo a este os encargos de combustível, lubrificantes, peças sobressalentes etc., porém as dotações não foram incorporadas à do Serviço de Transportes. Como atender às obrigações legais, sem os meios necessários? A solução se impôs: cada serviço que teve transferidos os seus veículos para aquela repartição, adquiriu pelas suas verbas o necessário tendo sido as mercadorias entregues não às repartições que possuíam distribuição de verbas orçamentárias, mas sim ao Serviço de Transportes. Este procedimento em nada prejudicou o erário público, não ofendeu, propriamente, a legislação da despesa, mas não deixou de ser uma fórmula de estorno mais eficaz, mais habil; porém, não se revestiu da exigida característica: — o lançamento de escrita, transportando de uma para outra verba a quantia estornada. No ano seguinte, não havendo o orçamento ainda consignado a transfe-

rência das importâncias para o Serviço de Transportes, houve o mesmo procedimento.

Este exemplo ilustra a minha afirmativa de que o estorno é às vezes a correção de um erro; este pode ser de escrita, mal grafado o lançamento, como pode se originar de uma alteração parcial de um regulamento.

A futura Divisão de Orçamento, tendo presente uma reforma de um serviço como este, procederá aos estudos preliminares e a transformação seria feita integralmente, evitando-se contornar a lei para atender às necessidades públicas, incontestáveis.

O estorno é, porém, um velho hábito, tem tomado outros nomes ou vestido roupagem diferentes para se disfarçar.

O parágrafo 2.^o do artigo 69 da Constituição de Novembro de 1937, diz:

"Depois de **votado** o orçamento, si alterada a proposta do Governo, serão, na conformidade do vencido, modificados os quadros a que se refere a parágrafo anterior; e, **mediante proposta fundamentada** 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".

Ha que considerar-se, em primeiro lugar, que os últimos orçamentos não têm sido votados; logo, este dispositivo constitucional só poderá ser aplicado, a rigor, depois da votação do orçamento. No momento, o Poder Executivo, em virtude de dispositivos constitucionais, reúne as faculdades atribuídas ao Poder Legislativo, de modo que a Constituição de 37 armou o Executivo para se defender, si necessário, de uma imprevisão, de um erro, ou uma alteração injustificável partida do Legislativo, em matéria orçamentária.

Acontece, porém, que vários órgãos de Governo manifestam uma tendência deliberada de, usando este dispositivo constitucional, praticar o estorno livremente.

Inúmeras têm sido as alterações de orçamento, sem aumento de despesa. Todas constituem aplicação do dispositivo constitucional acima citado. Conviria indagar dos motivos dessas alterações, de vez que as propostas não foram alteradas pelo Parlamento. Uma estatística revelará que na maioria foi a imprevidência, ou o fato de não ter

sido *orçada* a despesa, quando da elaboração da proposta do Ministério para ser enviada ao órgão central.

Em 1939, mais de uma centena de decretos-lei foram baixados, consignando alterações de orçamento e, no corrente exercício, entre alterações e retificações, já o número se aproxima da centena.

E' interessante notar que a Constituição atribue ao Supremo Magistrado a faculdade de modificar as tabelas orçamentárias, si alteradas pelo Parlamento, em casos excepcionais, mas o que é verdade é insofismável é que muitos dirigentes de serviços públicos têm procurado transformar um dispositivo constitucional, para atender *eventualmente* a necessidades da Administração, em preceito de direito comum, onde basta solicitar, devidamente instruído o processo e a *decisão favorável deverá ser consequência lógica*...

Os princípios básicos da organização orçamentária, a contabilidade pública e tantas outras cousas afetadas não têm a menor importância; o que é necessário é que o administrador se salve de um erro que praticara.

OS PRINCÍPIOS TÉCNICOS

A confecção de um orçamento é um estudo de conjunto, onde todos os fatores devem ser considerados, onde as dependências devem ser constatadas. Não se deve pensar somente na questão do material ou do pessoal quando se organiza uma ou outra das propostas. A verba — obras — é um exemplo frisante; pessoal e material constituem um mesmo título.

Já, porém, na organização da proposta do material, têm de ser levados em conta todos os fatores gerais pertinentes à elaboração da proposta geral do orçamento.

O legislador deverá ter sempre presente os princípios pelos quais deva ser norteado o orçamento, afim de não se perder em divagações, de não fugir à linha previamente traçada e de evitar as inovações anuais, estas inteiramente contrárias a todas as normas de economia política. Uma transformação por que deve passar a lei orçamentária deverá ser estudada e dada a conhecer no início do exercício financeiro, para que decorra aproximadamente um semestre até que cada serviço tenha de elaborar a sua proposta para o exercício futuro. Os serviços públicos devem estar inteirados das reformas e das idéias orientadoras

dessas reformas, sempre com o maior avanço possível, porque a capacidade de assimilação não é sempre a mesma; no Distrito Federal, centro irradiador das leis e regulamentos, é possível a qualquer conhecer e se inteirar com facilidade do que se pretenda fazer; já, porém, no interior, em Estados longínquos o mesmo não se dá. A distância que separa o Rio de Janeiro de inúmeras repartições localizadas no Sul, Centro e Norte, dificulta os entendimentos, as consultas e mesmo a compreensão, visto que as mentalidades diferem. Num grande centro, as idéias se transformam, passam por inúmeras modificações, evoluem ou regredem sempre com a mesma facilidade; mas, no interior, onde o homem se torna conservador independentemente de sua vontade, as idéias novas para serem compreendidas exigem um prazo de adaptação.

O confeccionador da proposta, na parte do material, não poderá desprezar algumas condições essenciais, para a produção de um trabalho sério:

- 1.º — O caráter verídico do orçamento do material, condição que deve ser observada no orçamento geral do país;
- 2.º — Relação exata das despesas, com suas justificações e programas de trabalho;
- 3.º — Universalidade — todas as despesas devem figurar na proposta, evitando inicialmente que se façam propostas com o pensamento voltado para as suplementações no correr do exercício;
- 4.º — Especialização e discriminação das despesas de material;
- 5.º — Anuidade, evitando-se os programas em que se pedem verbas para serem gastas em "prestações" anuais;
- 6.º — Preventivo, deve ser porque as despesas nem sempre podem se condicionar exatamente às verbas, ha flutuações nos mercados e um maior ou um menor gasto pode acontecer ainda que otimamente estimadas; e
- 7.º — Personalidade. O orçamento e a sua proposta devem ser considerados como pessoas independentes das demais leis e regulamentos, devem revestir-se de uma independência absoluta.

A verdade é uma grande cousa, mormente na Administração Pública. Seria ideal que todos compreendessem a necessidade de não encobrirem as faltas ou inaptidão para as funções que exer-

cem. Na Administração Pública deveria ser adotado o postulado — viver às claras — já que o Estado Brasileiro inscreveu no seu pavilhão outro postulado tão digno de respeito quanto aquele : — Ordem e Progresso.

A relação das despesas, principalmente as de material, acompanhada dos respectivos programas de trabalho que forçosamente incluem os de compras, facilitaria o estudo geral da proposta, daria uma base para o órgão central encarregado das compras, que assim poderia estabelecer normas e métodos para atender mais rápida e eficientemente aos serviços públicos necessitados de material. O programa de compra tem um grande mérito : — evita o velho hábito de “estourar” a verba no fim do ano, onde o fito é gastar, gastar, gastar até ao último ceutil.

A universalidade tem o mérito de evitar que concomitantemente haja mais de um orçamento. Não figurando todas as despesas no orçamento, as autorizações que forem aparecendo durante o exercício, implicam em pequenos orçamentos, prejudicam os estudos e impedem uma evolução conciente em matéria orçamentária. E' praxe antiga pedir-se menos do que a necessidade, em certos casos, para se dar a impressão de que se esteja gastando pouco, quando não é a verdade. O administrador só pede menos do que de fato precisa a sua repartição, quando se tratar de serviços cuja interrupção constitua calamidade pública ou quando se encontrar em situação privilegiada quer política, quer por força de razões poderosas, e assim poderá exigir a concessão do crédito extraordinário. Não é possível imaginar-se um orçamento sem créditos extraordinários, o que constituiria um prodígio neste particular, mas o que devemos fazer é dificultar a sua concessão.

A especialização e a discriminação das despesas de material são de necessidade imperiosa. De nada serviriam os programas de compra ; de efeito decorativo seriam os órgãos de controle ; de nenhum valor seriam os estudos econômicos sobre orçamentos ; cada um gastaria como quisesse ! Já me referi à fórmula napoleônica : — “A despesa de 700 milhões será feita com o produto das contribuições diretas e de outros recursos do ano XII” (25). Não havia divisão nem por ministérios, sequer. A técnica moderna não admite mais orça-

mento sem especialização ; não poderemos retroceder à época da Proclamação da República, quando o orçamento consignava dotação para a repartição determinada e nada mais, sendo isto chamado de — verba — a qual constituía uma sub-divisão do orçamento geral e — diga-se — já constituía um progresso no direito orçamentário. O espírito de análise é o que melhores dados enseja à boa confecção do orçamento ; só pela maior e mais perfeita discriminação das despesas será possível estabelecer-se bases sólidas para um plano financeiro consistente. O orçamento elaborado por formas de generalização, antítese da discriminativa, é prejudicial, porque as generalizações orçamentárias dificultam o controle, não se distinguirá a boa e a má aplicação ; só a rigidez de uma discriminação perfeita terá o condão de tolher os que praticam a malversação dos dinheiros públicos.

Os princípios técnicos hoje recomendados fundam-se na prática, na tentativa : são visceralmente empíricos. Aliás, o empirismo é a base da ciência. Depois de estar muito evoluída qualquer ciência, chega-se a esquecer o seu berço e ela renegará a sua origem plebéia...

O Brasil já tateou bastante e ainda o fará por algum tempo ; o seu território é imenso, as condições econômicas variam de região a região, as soluções não podem ser iguais para todas as unidades federadas. Com um Brasil uno, devemos pensar num padrão de vida, tanto quanto possível igual ; fazendo estudos, pesquisando os meios, encontrando soluções. Não devemos pensar em construir uma obra perfeita e eterna, porque não é possível, nem, tão pouco, devemos desanimar diante de qualquer fracasso. O resultado negativo de uma iniciativa deve ser estudado, aceito como lição e não deverá servir ao desânimo ; mais construtivo é o sofrimento que a alegria. Já existe uma soma de conhecimentos acumulados que nos permite evitar os erros primários. A nossa experiência e a alheia em muito nos servirão. Temos vivido em um regime de iéias, em matéria orçamentária, que fundamentalmente pouco tem variado. Os economistas estudam, escrevem obras, discutem, degladiam-se sobre si o orçamento é ou não elaborado pelo Executivo ou pelo Legislativo. Variam as opiniões sobre a autoria da proposta, si deve ou não existir, de qual dos Poderes é a competência ou si privativa de um deles. Além dos dispositivos constitucionais, tudo sobre o orçamento provém da própria lei de meios que traz as tabelas. E' ânno

(25) Agenor de Roure — “Formação do Direito Orçamentário Brasileiro” — Página 11 — Ed. “Jornal do Comércio” — 1916.

porque a lei determina a sua vigência por um ano. E' uno porque aí se encontram grupados todos os produtos de impostos e relacionadas todas as despesas a serem feitas. E' discriminado porque assim foi elaborado. Haverá legislação ordinária reguladora do orçamento? Não. Não havendo, o orçamento é melhor ou pior organizado, terá ou não uma diretriz, será ou não controlavel, de acôrdo com o que as condições eventuais o permitam. O Código de Contabilidade Pública não é um código orçamentário; contém eventualmente alguma coisa sobre essa matéria, mas deficiente e deslocada.

A prática nos mostra que a descontinuidade tem trazido os maiores males; a nova divisão de um ano para o outro, a nova redação da ementa, as transformações na estrutura geral ou a transposição de partes de uma para outra verba, são fatores perturbadores em matéria orçamentária.

A Contabilidade Pública é e deve ser um dos órgãos de contrôle executivo do orçamento; aquela está regulada pelo seu Código, este deve ser, também, regulado por um código. O orçamento deve ser uma pessoa independente até certo ponto e por isso mesmo lhe é dedicado um lugar especial na Magna Carta.

Os serviços públicos têm tido, por vezes, a obrigação de enviar ao Ministro para que este estude e juntando os dados diversos, possa fazer a sua proposta e enviá-la ao Ministro da Fazenda com uma antecedência tal que constitue um desastre ou a velha prática de se gastar o que o orçamento der... Pura loteria. O mecanismo orçamentário deve ser de precisão tal que permita a consulta aos fatos mais recentes, que não exija previsão com grande antecedência e, por fim, que nesse mecanismo se encontrem pessoas práticas, de longa experiência, e — não sejam otimistas.

Terminando esta terceira parte, desejo me referir à elaboração do orçamento.

O preceito contido na Constituição de 1937 é ótimo, permitirá uma verdadeira elaboração orçamentária, dá a responsabilidade a cada um dos Poderes e trata o orçamento como um ato sério; não teremos a deplorar o espetáculo degradante das "obstruções parlamentares".

A discussão e votação no Parlamento pelos antigos moldes, em virtude da publicidade e da possibilidade de se modificar os trabalhos já iniciados,

servia só a uma parte da "economia-política" — só à Política.

Era uma observação natural e só não era percebida dos que se beneficiavam: — o orçamento não devia ser elaborado pelo Poder Legislativo. Este tinha as funções de fiscal do Executivo. Ora, si o Legislativo era o autor do orçamento, como poderia ser o juiz do Executivo na execução do orçamento? Si este cometesse faltas, não seriam muitas vezes consequentes das imperfeições e dos erros do Legislativo? Verificado que a culpa coubesse ao autor, a casa legislativa se culparia? ou se justificaria?

Tarefas, despesas, programas, planos, devem caber a órgãos de ação continuada e o orçamento é um conjunto onde se encontram relacionadas as despesas com tarefas, onde se traçam programas subordinados ao plano financeiro, onde se funda o progresso do país.

De ha muito sentia-se a necessidade de uma nova ordem de cousas para o Brasil. Dentro, porém, dos moldes da Constituição de 91, difficilmente se poderia fazer obra util: — era privativa do Congresso a elaboração do orçamento. Financistas de então pensavam que simples reformas parciais poderiam resolver a dificuldade.

Eugênio Gudín Filho dizia :

"Podemos agora iniciar os exercícios financeiros com um programa orçamentário em ordem, escoimado de autorizações estranhas de toda ordem que sirvam de base aos empenhos e pressões da política junto ao Governo, assim como as medidas de puro interesse pessoal que a maioria das Câmaras tinha por vezes de aceitar para não deixar o Governo sem orçamentos.

"Felizmente também os Regimentos internos das nossas Casas legislativas foram modificados para aliviar consideravelmente o espetáculo das "obstruções" parlamentares, que tão curioso parecia aos estrangeiros, que tinham ocasião de apreciá-lo. Não chegamos, ainda, à perfeição inglesa de votar um orçamento na Câmara dos Comuns em oito sessões, mas já conseguimos, o ano passado evitar a necessidade de votação apressada dos orçamentos ao apagar das luzes da Sessão Legislativa" (26).

Isto foi dito em 1929...

O orçamento, como plano financeiro que deve ser, deverá ser estudado e preparado pelo órgão

(26) Eugênio Gudín Filho — "Notas sobre Orçamentos, Contabilidade e Estabilização". — Tipografia do "Jornal do Comércio" — Rodrigues & Cia. — Rio de Janeiro, 1929 — Início do capítulo primeiro.

técnico próprio — a Divisão de Orçamento do D.A.S.P. Para que não haja vacilações ou não se adotem critérios diferentes nos detalhes, deverá ser elaborada uma codificação especial que não só cuidará da estrutura, dos detalhes de elaboração, como do controle de sua execução.

As idéias gerais, o sentido a ser impresso no orçamento, não devem atingir ao pequeno detalhe, não deverão influir na redação de ementas, nem na classificação de pregos ou parafusos. Constroem-

se grandes edifícios, e pequenos também, mas o concreto é misturado do mesmo modo para ambos; em muitos se parecerão os dois mas o aspecto externo, as finalidades, as linhas mestras, a beleza ou a imponência serão diferentes. Assim, podem-se elaborar programas diferentes sem a necessidade de fazer variar anualmente o orçamento. É preciso impedir-se que isto sirva de justificativa aos maus administradores, diante dos seus fracassos na administração.

(Conclue no próximo número)

**AJUDE SEUS COMPANHEIROS PARA MERECEER SEU
AUXÍLIO: A DIVISÃO DOS SERVIÇOS EM TURMAS
NÃO SIGNIFICA QUE O INTERESSE DO SERVIÇO
ESTEJA TAMBÉM DIVIDIDO**
