

## Novas normas para confecção do Orçamento Geral da República

O Conselho Federal do Serviço Público Civil, dando cumprimento a uma determinação do Senhor Presidente da República, reviu as tabelas explicativas da proposta de Orçamento dos diversos ministérios, para o exercício financeiro de 1938, afim de afeiçoá-las à Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, que veio dar uma estrutura nova e racionalizada ao Serviço Público Civil da União. O trabalho realizado pelo Conselho, com a colaboração de um grupo de funcionários especializados em assuntos orçamentários, não só mereceu a aprovação do Sr. Presidente da República, como também foi integralmente aceito pela Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados e, posteriormente, adotado por essa Casa do Legislativo.

Pode-se dizer, sem receio de incidir em exagero, que o orçamento da despesa para 1938 representa um avanço de amplitude secular em relação aos dos anos precedentes. A classificação e a nomenclatura das despesas do Estado não obedeciam entre nós a nenhum critério uniforme e objetivo; faziam-se antes empiricamente, em conformidade com uma rotina que se tornava cada dia mais inadequada às novas e crescentes necessidades do funcionamento do Estado contemporâneo.

As normas para a confecção orçamentária estabelecidas pelo C. F. S. P. C. irão contribuir, sem dúvida, e poderosamente, para a atualização, cuja urgência ninguém com conhecimento de causa poderia hoje negar, de nossa política fiscal. A balbúrdia reinante no domínio da execução orçamentária tem constituído inegavelmente um dos mais sérios entraves à realização em nosso país de uma política fiscal verdadeiramente fecunda, ou *produtivística*, como dizem os italianos.

Doravante, a despesa será classificada pelos ministérios, que representam a administração pública, segundo as necessidades dos respectivos serviços. A distribuição das verbas — que serão apenas duas, *fundamentais: pessoal e material* — se fará de acordo com a natureza (*consignações*) e a especialização (*sub-consignações*) dos diversos serviços.

Dessa forma, a nossa lei consignatória de créditos ficará satisfatoriamente ajustada à estrutura administrativa resultante da Lei n. 284. No que se refere à política de elevação do rendimento do nosso serviço público civil, a nova técnica orçamentária deverá produzir certamente os mais benéficos efeitos, pois permitirá um controle financeiro indispensável a um controle seguro do pessoal.

No excelente estudo "Government by Merit", afirma Lucius Wilmerding Jr., notável especialista

norte-americano em questões referentes ao Serviço Público, que "nenhuma compreensão exata do controle do pessoal pode ser obtida si não se considerar a relação que existe entre este controle e o financeiro" (pag. 261). Aliás, a padronização da nomenclatura, já feita e susceptível ainda de ser aperfeiçoada, virá possibilitar um controle eficaz das despesas públicas em seus múltiplos aspectos, que é mais necessário do que nunca presentemente à boa gestão dos negócios do Estado.

Diz René Stourm, em sua clássica obra "Le Budget", que a elaboração orçamentária deve subordinar-se, sobretudo, a duas regras: "a primeira regra se denomina universalidade; a segunda, justa avaliação" (pag. 138). Foram êsses justamente os princípios inspiradores do trabalho levado a efeito pelo C. F. S. P. C. Graças a isso, terá o Governo Federal, daqui por diante, grandemente facilitada a tarefa em que nestes últimos anos se vem empenhando tão sinceramente: a consecução do equilíbrio orçamentário, sobre a base, não só do aumento racional das receitas, mas também da redução dos gastos comprovadamente improdutivos.

A clareza das tabelas explicativas das despesas dos vários setores da administração pública, que a nomenclatura e a classificação das verbas agora em vigor asseguram, permitirá com efeito uma fácil discriminação entre as despesas realmente produtivas e as que não o são.

Dada a importância que este assunto apresenta para a administração pública, é intenção desta Revista voltar ao mesmo nos números subseqüentes. No presente número, limitamo-nos a transcrever, abaixo, a exposição de motivos com que o C. F. S. P. C. encaminhou ao Sr. Presidente da República as tabelas explicativas da proposta de orçamento dos diversos ministérios, já adaptadas às novas normas estabelecidas, e a publicar, a seguir, um artigo do Sr. João Ferreira de Moraes Junior, ex-Contador Geral da República, ex-Deputado Federal, e autoridade de renome em assuntos de Contabilidade, em cujo texto incluímos tres gráficos que demonstram cabalmente a grande simplificação obtida nas propostas orçamentárias de alguns ministérios, para o exercício de 1938.

*Exposição de motivos* — "Em 16 de Junho de 1937. — Excelentíssimo Senhor Presidente da República. — O Conselho Federal do Serviço Público Civil, cumprindo a determinação de Vossa Excelência, reviu as tabelas explicativas da proposta

de orçamento dos diversos ministérios, para o exercício financeiro de 1938, pondo-as de conformidade com a Lei 284, de 1936, e padronizando, tanto quanto permitiu a exigüidade do tempo destinado a êsse trabalho, a nomenclatura das respectivas verbas e suas discriminações.

2. — Para desobrigar-se da tarefa que Vossa Excelência houve por bem atribuir a êste Conselho, foi organizada, sob a orientação de um dos seus membros, uma Comissão de funcionários técnicos, especializados em assuntos orçamentários, afeitos, como estão, pelas funções de seus cargos, às questões concernentes à elaboração da lei de meios, sua execução e contabilização.

3. — Em reunião preparatória, para traçar a orientação a seguir, essa Comissão estudou, inicialmente, à luz da legislação vigente, a organização da proposta e tabelas explicativas anexas, de modo a elaborá-las com clareza, concisão e uniformidade, facilitando, mesmo aos leigos, a sua leitura e compreensão.

4. — Os dispositivos desconexos, esparsos e confusos da legislação reguladora da elaboração da proposta orçamentária tornam tumultuário êsse trabalho, que, de ano para ano, obedece a feito diferente, acarretando sérios prejuízos para a administração pública e dificultando a fiscalização de sua execução.

5. — Nota-se na organização das tabelas explicativas, quanto à despesa fixa ou variável, que não ha um critério uniforme na distribuição das cifras nem quanto à intitulação das sub-consignações.

6. — Encontram-se despesas da mesma natureza, classificadas diferentemente nas tabelas de diversos ministérios. Falta, pois, a organização de uma nomenclatura a que todas as tabelas obedeam, invariavelmente, nela se enquadrando, do mesmo modo, as despesas da mesma natureza. Aliás, a letra *a*, do art. 15 do decreto 23.150, de 1933, diz que as consignações destinadas a despesas de pessoal de natureza variável devem ser

“desdobradas em tantas sub-consignações, quantas as necessárias à minuciosa especificação dessas despesas, conforme a nomenclatura organizada pela Comissão de Orçamento e aprovada pelo Ministério”.

Refere-se êsse dispositivo legal, vigente desde 1933, à Comissão de Orçamento, constituída pelos representantes do Ministério da Fazenda junto às Sub-Comissões de Orçamento, que funcionam nos demais ministérios com a atribuição precípua de

organizarem a proposta parcial do orçamento respectivo.

7. — Quanto ao material, repete êste ano a proposta de orçamento, *mutatis mutandis*, a nomenclatura adotada o ano passado. A Constituição exige, quanto à parte variável do orçamento, que essa obedeça a “*rigorosa especialização*”, o que não se deve confundir com uma especificação exagerada nem com o agrupamento de despesas de natureza diferente.

8. — A especificação exagerada tem o inconveniente de facilitar o que se vem tornando praxe, isto é, a aquisição de determinado material ou o pagamento de certa despesa de pessoal à conta de crédito orçamentário que ofereça saldo, por se haver esgotado a dotação própria e mesmo a suplementação de créditos de sub-consignações da mesma verba, quando outras apresentam saldo, o qual muitas vezes não é utilizado durante o exercício financeiro.

9. — A consequência inevitável é uma contabilização imperfeita da execução do orçamento e a apresentação de balanços que não exprimem a real situação do patrimônio.

10. — Por isso, o ilustre Contador Geral da República escreveu recentemente (“Lições de Contabilidade Pública” — Manuel Marques de Oliveira — pag. 139 — 2º volume) serem

“as nossas leis de meios, desde os seus primeiros ensaios, após a independência do Brasil, até agora, verdadeiros amontoados inexpressivos de algarismos, que não distinguem o que seja propriamente rendas e despesas — gastos mortos — das receitas e despesas que representam mobilização ou aplicação de capitais”.

11. — Êste Conselho, ponderando todas essas razões e medindo o vulto da tarefa a executar, dentro do tempo exíguo de que dispôs, resolveu restringí-la ao mínimo exequível, traçando, em linhas gerais, um plano de elaboração que, si não atende de uma vez ao que é preciso fazer, marca as bases de uma organização que permitirá aos estudiosos e entendidos no assunto, sem maiores obstáculos, a tarefa complementar da correção de enganos e preenchimento de lacunas.

12. — A despesa deve ser classificada por ministérios e verbas, desdobrando-se essas em consignações e sub-consignações.

13. — Os ministérios representam a administração e as verbas o serviço público, cuja na-

tureza e especialização as consignações e sub-consignações definem, respectivamente.

14. — Serviço público é o complexo das formas de ação pelas quais o Estado exerce o seu poder. Nesse complexo, dois elementos se distinguem e completam: o elemento humano e o elemento material.

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

16. — De modo que, em vez de termos uma interminável variedade de verbas, distribuídas em pessoal e material, teremos, como verbas principais, uma de pessoal e outra de material — dividindo-as pelos serviços públicos a que têm de atender. Essa é a classificação adotada sabiamente pela lei do Reajustamento, que, em vez de distribuir o pessoal pelas unidades administrativas, fundiu-o em quadros independentes, dentro de cada ministério, deixando que esse pessoal seja distribuído de acordo com as necessidades pelas repartições componentes do quadro em que está classificado.

17. — A administração pública tem, agora, nova estrutura. Deu-lhe a lei do Reajustamento uma organização racional, e o orçamento, que é uma lei consignatória de créditos, tem de cingir-se, obrigatoriamente, às leis orgânicas da administração.

18. — “Pessoal” e “Material”, serão as verbas principais do orçamento de cada ministério, além de outras em que se centralizem as despesas eventuais da administração, os encargos diversos e as obras ou novas construções, cujo montante não se eternizará na lei anual, sujeitas, como estão, as suas parcelas, às vacilações de compromissos que se assumem e se liquidam, dentro de um lapso de tempo conhecido, tanto quanto possível.

19. — Constituirão as cifras dos créditos consignados nessas verbas as despesas flutuantes do Estado, que refletirão as exigências dos serviços públicos, determinadas pela necessidade de ampliá-los, reformá-los ou criá-los, imposta pelos imperativos do progresso.

20. — Ter-se-ão, assim, como de fato acontece, constituindo o orçamento, duas classes de gastos que se completam mas não se confundem: uma, abrangendo as despesas permanentes, efetivas, certas, indispensáveis e inadiáveis, compreendendo o pessoal e o material, e outra, reunindo as despesas variáveis, incertas e eventuais, sujeitas aos fatores tempo e necessidade, como os resultantes de encargos, obras e construções novas.

21. — Na primeira classe temos o orçamento estatístico e na segunda o flutuante.

22. — Nessas verbas, representando os elementos constitutivos dos serviços públicos, além de serem classificados os respectivos créditos na parte fixa e variável do orçamento — dividindo-se, portanto, a despesa pública, como determina a Constituição — os gastos serão desdobrados em consignações e sub-consignações, exprimindo a sua natureza e especialização.

23. — Ter-se-à dêste modo ante os olhos, rapidamente, numa perfeita visão de conjunto, em que são aplicados os dinheiros públicos, quais os serviços que os consomem, indicando, ainda, a qualidade dos gastos autorizados e a quantidade monetária que se lhes reserva. Isso, de modo geral, em síntese, sem prejuízo de um exame analítico completo, que as sub-consignações permitirão e facilitarão, indicando por onde se escoam os créditos orçamentários.

24. — Essa técnica orçamentária oferece, ainda, a inegável vantagem de facilitar a triplíce fiscalização, administrativa, judiciária e parlamentar, que se deve exercer rigorosamente sobre a execução do orçamento.

25. — Nessa fiscalização, se faz sentir, decisivamente, a intervenção do Tribunal de Contas e da Contadoria Central da República, aos quais compete o exame legal e contábil da despesa pública, nos estágios por que atravessa até o seu registro, a sua contabilização. O Tribunal de Contas terá a sua ação exercida com toda a eficiência, como é de desejar, porque o orçamento assim elaborado fica reduzido às mínimas proporções, e a despesa é classificada convenientemente. A Contadoria Central da República, adotada uma especialização racional das verbas, sem o desperdício de tempo e de trabalho que uma especificação exagerada acarreta, poderá exercer, sobre a contabilização dos fatos administrativos um controle mais direto e eficiente, e apresentar, com a ajuda da contabilidade mecânica, em prazos menores, balanços mensais completos e analíticos.

26. — Apresenta-se o projeto em aprêço em condições de permitir, sem maiores obstáculos, a codificação das verbas e de seus desdobramentos, facilitando o emprêgo das máquinas de contabilidade, fator decisivo para uma contabilização exata e rápida da execução do orçamento.

27. — A exigüidade do tempo não permitiu um estudo mais aprofundado do nosso problema orçamentário, nem exame mais demorado dos detalhes, mas as linhas mestras de uma nova técnica orçamentária ficam lançadas.

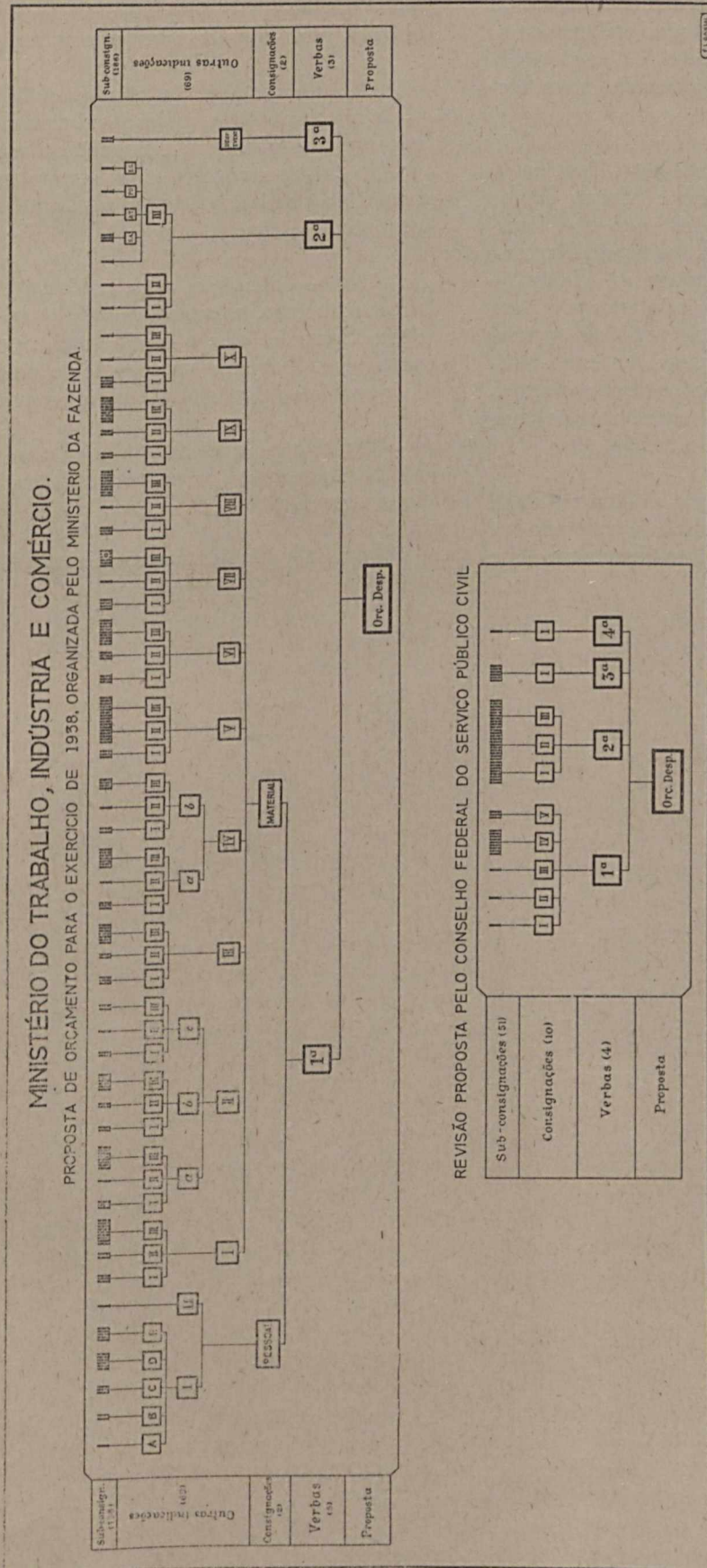


Gráfico comparativo mostrando a simplificação que sofreu a proposta de orçamento para 1938, relativa ao Ministério do Trabalho, depois de revista pelo C. F. S. P. C.:

PROPOSTA PRIMITIVA	PROPOSTA REVISTA PELO C. F. S. P. C.
Verbas . . . . .	3
Consignações . . . . .	2
Outras indicações . . . . .	69
Sub-consignações . . . . .	188
Verbas . . . . .	4
Consignações . . . . .	10
Sub-consignações . . . . .	51

28. — Não se deve perder de vista que o projeto elaborado pelo Conselho é consequência da Lei do Reajustamento, que alterou, radicalmente, a estrutura administrativa do país. A nova organização de quadros exigia, logicamente, nova técnica orçamentária.

29. — Comunico, ainda, a Vossa Excelência que os deputados João Simplicio e Moraes Junior — o primeiro, Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, e o segundo, autor do Regulamento do Código de Contabilidade da União — foram ouvidos sobre o plano adotado por este Conselho e tenho a satisfação de registrar os seus irrestritos aplausos ao projeto que, na sua abalizada opinião, virá trazer à Administração grandes vantagens, além de facilidades incontestáveis para o exame legal e contábil do orçamento.

30. — Pensa o Conselho que a única restrição que se poderá opor ao plano traçado é a de não ter sido mantida a tradição, mas é evidente que este

argumento não poderá prevalecer, numa época em que a evolução e o progresso têm imposto transformações profundas a todas as organizações.

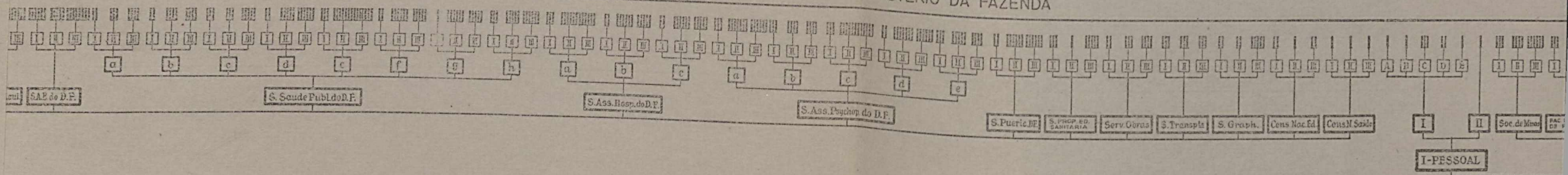
31. — Também a citada lei 284 foi considerada revolucionária, pelos tradicionalistas, o que não impediu que Vossa Excelência a sancionasse, dando feição científica e sólida ao arcaico arcabouço do Estado, até então oscilante e sem feição orgânica.

32. — Submeto, pois a Vossa Excelência o projeto incluso, executado a título de colaboração deste Conselho com o órgão competente — o Ministério da Fazenda — para ter o encaminhamento que Vossa Excelência julgar conveniente.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito.

a) *Luiz Simões Lopes*, Presidente.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE  
 PROPOSTA DE ORÇAMENTO DA DESPEZA PARA O EXERCÍCIO DE 1938,  
 APRESENTADA PELO MINISTÉRIO DA FAZENDA



ORÇ. DESPEZA

REVISÃO APRESENTADA PELO CONSELHO FEDERAL DO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL

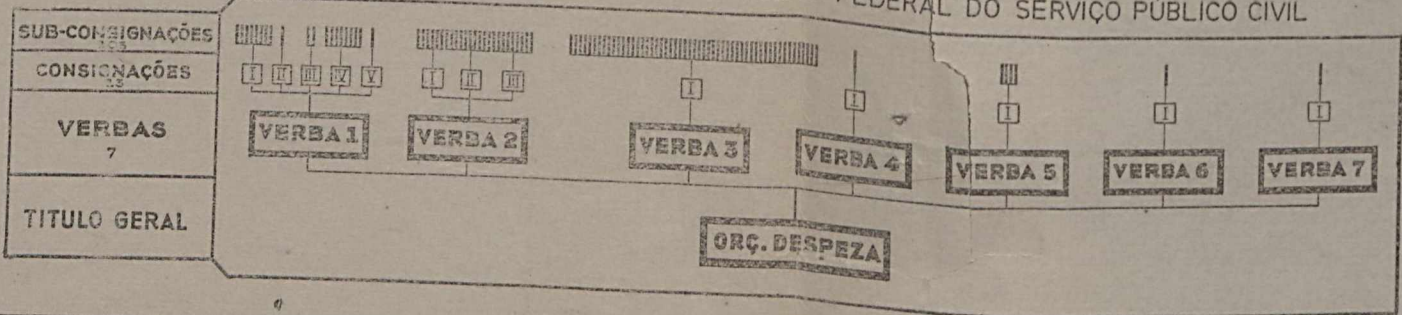


Gráfico comparativo mostrando a simplificação que sofreu a proposta de orçamento para 1938, relativa ao Ministério da Educação e Saúde, depois de revista pelo C. F. S. P. C.:

PROPOSTA PRIMITIVA		PROPOSTA REVISTA PELO C. F. S. P. C.	
Verbas .....	4	Verbas .....	7
Consignações .....	4	Consignações .....	13
Outras indicações .....	302		
Sub-consignações .....	912	Sub-consignações .....	103

