

## NOVA TÉCNICA ORÇAMENTÁRIA

JOÃO FERREIRA DE MORAES JUNIOR

*Presidente da Federação Brasileira de Contabilistas  
e do Instituto Brasileiro de Contabilidade*

A redação final do projeto n.º 400 D, de 1937, que orça a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1938, só pode merecer louvores, embora haja alterado radicalmente o aspecto técnico dos orçamentos.

Houve por bem a Comissão de Finanças adotar integralmente o trabalho organizado pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil, trabalho êsse que importa em uma verdadeira racionalização de tão importantes peças da administração pública.

Depois da racionalização dos quadros do funcionalismo, — serviço mais conhecido pelo denominação de *reajustamento* —, a nova organização orçamentária vai ocupar lugar de grande destaque entre as iniciativas que estão a recomendar o Conselho Federal do Serviço Público Civil como um dos órgãos mais eficientes da nova fase que se inicia para a administração pública do Brasil.

Sabido, como é, que na própria Câmara dos Deputados a nova feição recomendada para os orçamentos da receita e da despesa encontrou muitos opositores, corre-me o dever, como conhecedor do assunto, de justificar os merecidos elogios que teço aqui à importante reforma ora levada a efeito.

Desde 1920 que me venho batendo pela divisão, tanto do orçamento da receita como do da despesa, em duas partes distintas: *receita ordinária e receita extraordinária*, correspondendo à *despesa ordinária e despesa extraordinária*.

Assim, conhecido o *quantum* necessário para as despesas ordinárias da administração, força é ir buscar na receita ordinária os necessários recursos para satisfação daqueles encargos, pois que seria gravíssimo erro econômico procurar cobrir com operações de crédito despesas ordinárias, de caráter permanente.

Por outro lado, para ocorrer à despesa extraordinária com obras, melhoramentos, aparelhamentos e equipamentos relativos à economia e à segurança nacional, consigna-se uma receita também extraordinária constituída pelo produto das operações de crédito autorizadas.

Êste o primeiro grande aspecto da reforma, cujo alcance — de tão evidente — desnecessário se torna justificar.

O mais interessante, porém, não é isso. O que mais impressionou a alguns deputados, e mes-

mo a algumas Secretarias de Estado, foi a mutação total na fisionomia, ou antes na estrutura técnica dos orçamentos. Foi, de fato, um golpe audacioso que relegou ao pó do olvido mais de um século de tradições religiosamente conservadas.

De fato, desde o primeiro orçamento do Brasil, as despesas públicas sempre foram classificadas consoante a administração dos serviços, como elemento primacial e, por isso mesmo, o Regulamento Geral de Contabilidade Pública, no art. 57, assim definiu a classificação das despesas :

“Art. 57 — Na proposta do orçamento, a despesa será classificada por Ministérios e verbas, significando respectivamente a administração e os serviços públicos. Nas tabelas explicativas que a acompanharão, as verbas serão subdivididas em consignações e sub-consignações, exprimindo respectivamente a natureza e a especialização daqueles serviços”.

Como se vê, a classificação predominante era a de cada Ministério como administrador de determinada categoria de serviços. Vinha depois a *verba*, que representava cada um desses serviços. Seguiu-se a divisão da natureza de cada serviço, nas *consignações de pessoal e material* e, por último, a especialização de cada uma dessas partes, representadas pelas *sub-consignações*.

Veio, porém, o trabalho do Conselho Federal do Serviço Público Civil e, levando a efeito um metucioso e paciente estudo, que mereceu integralmente o apóio do Sr. Presidente da República, tudo alterou, quanto a êsse aspecto centenário dos nossos orçamentos.

Assim é que, em vez de encarar, como elemento primordial, a administração e os serviços públicos, considerou como ponto básico, fundamental da classificação orçamentária os *elementos*, isto é, as utilidades que se tornam indispensáveis para administrar qualquer organismo econômico. E êsses elementos, — consoante o sistema binário predominante no Universo, — são apenas dois: — *pessoal e material*. O trabalho organizado pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil admite um terceiro elemento — *Serviços e Encargos Diversos* — que não chega a ser um elemento novo, mas



apenas desdobramento de um daqueles primordiais e diremos mesmo — únicos: — *pessoal e material*.

Admitindo, porém, o sistema ternário dos elementos indispensáveis à administração político-econômica do Estado, o Conselho Federal do Serviço Público Civil os distribuiu pelos diversos Ministérios, encarregados daquela administração, tendo, porém, o louvável cuidado de eximir alguns deles de responsabilidades que de fato e de direito não lhes deviam caber.

Assim é que considerou em capítulos à parte:

- Dívida pública, inatividade, pensões e outros encargos gerais;
- Presidência da República;
- Câmara dos Deputados;
- Senado Federal;
- Conselho Federal do Serviço Público Civil;
- Instituto Nacional de Estatística;
- Conselho Federal do Comércio Exterior.

Trata-se, como se vê, de entidades e serviços autônomos, que nenhuma subordinação podem ter a qualquer Ministério. Nenhuma razão existe para que o serviço da dívida pública pese no orçamento da Fazenda. De igual forma, nenhuma razão existe para que esse Ministério suporte, como verbas suas, o peso morto das inatividades e pensões de todos os Ministérios.

De acordo com essa orientação, a despesa de cada Ministério passou a ser representada, uniformemente, por tres verbas apenas: — *pessoal, material, serviços e encargos diversos*.

Nos respectivos anexos, cada uma dessas verbas é distribuída pelas repartições subordinadas a cada Ministério.

Muito mais lógica, mais clara e mais eficiente é essa maneira de classificar a despesa pública, como a seguir demonstraremos.

Com os orçamentos antigos, era trabalho penosíssimo reconstituir as despesas gerais com pessoal, material e encargos diversos, esparsas que se achavam as respectivas consignações pelas diversas repartições de cada ministério. Hoje, é um trabalho que já vem feito de origem, permitindo diversas apreciações interessantes, como mais de espaço se verá.

Mas não parou aí a eficiência do trabalho organizado pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil.

Ao distribuir a verba do material pelas diversas repartições dos vários ministérios, fez um importantíssimo serviço de padronização, que permite as mais interessantes comparações estatísticas.

Tomemos, por exemplo, a sub-consignação "*Mobiliário e móveis diversos; utensílios de escri-*

*tórios, laboratórios, gabinetes técnicos ou científicos; de refeitórios, copa, cozinha, enfermarias e dormitórios*", e observaremos que ela aparece uniforme (salvo ligeiras modalidades de redação) em todos os ministérios.

Da mesma forma, a sub-consignação "*Artigos de expediente e de desenho, livros de escrituração, impressos e material para classificação*" aparece uniformemente e permite fazer-se uma comparação entre os gastos dessa natureza com as diversas repartições. Poderemos, por exemplo, indagar por que motivo tendo a Contadoria Central da República mais serviço e maior número de delegações que o Tribunal de Contas, vai gastar apenas 40:000\$000 com esse material, quando a dotação daquele Tribunal é de 60:000\$000.

Poderemos, também, indagar por que razão a Delegacia Fiscal do Estado do Rio de Janeiro tem apenas 6:000\$000 para esse material, quando a do Amazonas tem o dobro, e Paraíba e Espírito Santo, que têm menor número de coletorias, são dotadas com 8:000\$000.

Quanto à discriminação das despesas de material, verificamos ainda uma grande melhoria: Como é sabido, da rigorosa discriminação determinada pelo Código de Contabilidade, havíamos passado à mais grosseira síntese que se conhece, classificando-se tais despesas apenas em tres sub-consignações: *Material permanente, material de consumo e diversas despesas*.

O Conselho Federal do Serviço Público Civil, reconhecendo o mérito do velho brocardo latino — *in medio virtus* — fez um trabalho digno dos maiores encômios: — o que era sub-consignação do material passou a ser consignação e assim pode, em maior número de sub-consignações padronizadas, fazer uma discriminação mais minuciosa das despesas do material, como tanto convém às boas normas da fiscalização orçamentária.

O trabalho de racionalização da técnica orçamentária levado a efeito pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil, e em boa hora adotado pela Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, é altamente recomendável sob todos os aspectos e se me afigura um passo gigantesco; para o regime de parcimônia nos gastos, que tanto se faz necessária ao equilíbrio orçamentário.

No governo do Dr. Arthur Bernardes, quando ministro da Fazenda o Dr. Raphael de Abreu Sampaio Vidal, de cujo Gabinete tive a honra de ser Chefe, foi nomeada uma comissão de notáveis — denominada "Comissão dos Gedds", — para o fim de cortar tanto quanto possível nas dotações orçamentárias dos vários ministérios.

Naquele tempo, muito pouco conseguiu fazer a referida Comissão, por falta, justamente, de um trabalho simples e claro como são os atuais quadros orçamentários, com a orientação racionalizada



# MINISTERIO DA FAZENDA

PROPOSTA DE ORÇAMENTO PARA O EXERCICIO DE 1938, ORGANIZADA PELO MINISTERIO DA FAZENDA

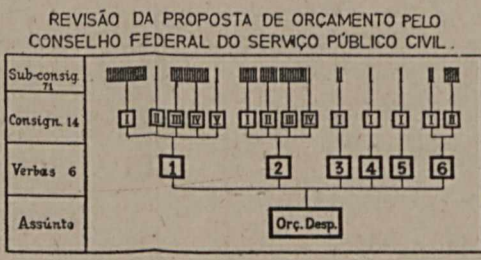
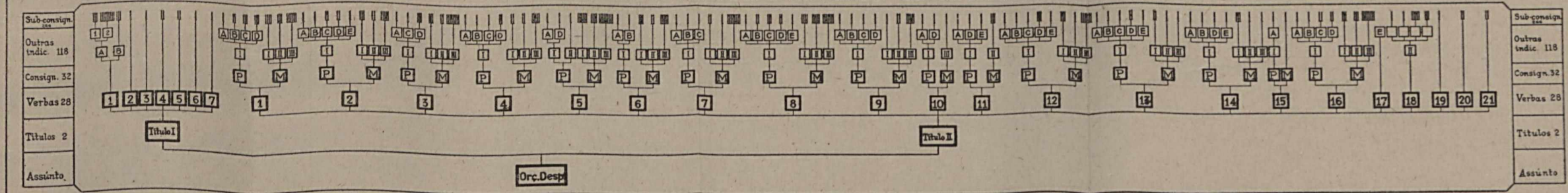


Gráfico comparativo mostrando a simplificação que sofreu a proposta de orçamento para 1938, relativa ao Ministério da Fazenda, depois de revista pelo C. F. S. P. C.:

PROPOSTA PRIMITIVA		PROPOSTA REVISTA PELO C. F. S. P. C.	
Títulos .....	2	Verbas .....	6
Verbas .....	28	Consignações .....	14
Consignações .....	32	Sub-consignações .....	71
Outras indicações .....	118		
Sub-consignações .....	266		







que lhes foi imposta por um trabalho científico e meditado e cujo aperfeiçoamento futuro ainda maiores benefícios trará à administração pública.

Tive oportunidade de compulsar, na Secção Técnica da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, diversos gráficos, um para cada ministério, comparando a organização da proposta orçamentária com o trabalho realizado pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil.

No Ministério da Fazenda, por exemplo, a proposta continha:

Verbas .....	28
Consignações .....	32
Outras indicações .....	118
Sub-Consignações .....	266

O trabalho adotado pela Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados contém, para esse mesmo Ministério:

Verbas .....	3
Consignações .....	14
Sub-Consignações .....	71

A meu ver são as seguintes as principais vantagens decorrentes da nova técnica orçamentária:

- a) — conhecimento imediato dos totais dos tres elementos indispensáveis à administração, sem necessidade de recapitulações trabalhosas;
- b) — uniformidade na distribuição das verbas pelos diversos ministérios e suas repartições;
- c) — aspecto de conjunto sobre as especializações de despesas com as diversas repartições (sub-consignações);

d) — padronização das sub-consignações, de modo a permitir comparações dos gastos nos diversos setores da administração e conseqüente economia de despesas supérfluas;

e) — adoção de números para todas as consignações, sub-consignações e itens, permitindo uma rápida e fácil escrituração mecânica;

f) — simplificação dos livros de escrituração e clareza em seus desdobramentos;

g) — aspecto racional e simples dos balanços mensais e de exercício, imprimindo maior clareza às contas a serem prestadas ao Poder Legislativo.

E tudo isto sem prejuízo do confronto com os balanços dos exercicios anteriores, por isso que a despesa também poderá, paralelamente, ser apresentada por Ministérios e repartições ou serviços, de vez que essas indicações não foram desprezadas no trabalho adotado.

Como estudioso do assunto ha longos anos, entendo que estão de parabens o Conselho Federal do Serviço Público Civil e a Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados: — aquêl, pelo esplêndido trabalho, que organizou, da nova classificação orçamentária; e esta pela patriótica decisão de romper corajosamente com uma técnica centenária, mas incompatível já com os modernos processos de racionalização que vão esclarecendo e corrigindo os êrros do passado, adotando novos métodos, tanto mais simples quanto mais eficientes, e preparando, assim, melhores dias para as gerações futuras.