

ORÇAMENTO

O controle das atividades orçamentárias

JOSÉ V. O. MARTINS

A discriminação da despesa no texto da lei orçamentária, com efeito, especialmente se as disposições desta têm caráter mandatório, é meio de controle do Legislativo sobre o Executivo, tanto mais rigoroso quanto mais minuciosa for a especialização. A experiência, porém, revelou os inconvenientes dêsse controle quando levado a certos extremos e proporcionou um movimento de recuo, no sentido de conceder-se maior amplitude de ação do Executivo, ainda que para êsse fim se torne necessário desenvolver novos processos de fiscalização dos atos da administração, que, aliás não mais seriam examinados apenas para a verificação da legalidade das despesas e fidelidade dos responsáveis, mas também, e especialmente, para julgamento do trabalho governamental em termos de resultados obtidos. (1)

Em função de resultados obtidos, foi o que se disse naquêle trabalho. Êste o critério que parecia mais capaz de assegurar um efetivo controle na realização de trabalho governamental. Entretanto, não se deve pensar que se possa obter da ampliação das despesas o mesmo resultado que parecia poder se conseguir, à base da verificação dos resultados obtidos. E isto porque, não existe relação de dependência, a menor correlação, entre a pormenorização das despesas e o ideal de uma eficiente aplicação dos dinheiros públicos. Em outras palavras, o exercício de um controle eficiente, na efetivação do plano de trabalho governamental não está na razão direta de uma maior discriminação, não se mede pelo montante de sua pormenorização, como por algum tempo chegou a prevalecer. E' que a discriminação extremada não mais atende aos modernos reclamos dos controles, quer sejam legislativo ou popular, quer se trate ainda da modalidade que mais de perto interessa

à eficiência, na realização do plano de trabalho — o administrativo.

Já tínhamos escrito êste nosso modesto depoimento, quando tivemos o prazer de lêr, nesta Revista, o magnífico ensaio intitulado "Discriminação da Despesa Pública", de autoria do relator do plano de trabalho do Ministério da Agricultura, na D. O., do D. A. S. P., A. Barsante dos Santos. Versando o problema da discriminação, acha o referido autor que não mais se justificam as discriminações demasiadamente pormenorizadas, exageradas: tais discriminações — acrescenta — levam à "imobilidade e à impotência o administrador capaz". Depois de preconizar o regime de *responsabilidade* como o melhor antídoto contra as situações equívocas, criadas pelo excesso das discriminações, invoca, o citado estudioso do problema à guisa de refôrço à sua opinião, um trecho de um parecer do ex-Ministro Francisco Campos, nestes termos concebido:

"Hoje em dia, as discriminações ou especificações numerosas no orçamento, aceitas universalmente até pouco tempo, não constituem mais dogma ao tabú financeiro, reconhecendo-se agora que o rigorismo na observância das regras clássicas na elaboração orçamentária não provém tanto das necessidades reais de ordem econômica ou contábil, quanto das reivindicações dos parlamentos contra o Executivo; e portanto sem razão de ser na organização constitucional brasileira".

A propósito de processos de fiscalização, nosso ponto de vista reflete, justamente, a opinião daqueles que acham que os mesmos não devem se limitar a promover apenas o simples registro do trabalho governamental, isto é, julgar à vista de fatos consumados, ou seja, apenas na base de resultados obtidos. E isto porque, não se pode obscurecer que, muitas vezes, a obtenção de resultados positivos vem a ser mero efeito de acaso. Daí a necessidade de se exigir algo mais que, de

(1) Relatório da Comissão de orçamento do M. da Fazenda, 1 vol. pág. 154-1943.

fato, represente o produto de um trabalho consciente e sistemático.

Sabemos, por exemplo, que antes de existir um órgão permanente, incumbido da coordenação das atividades orçamentárias da União, por vêzes, o grau de aproximação entre as previsões orçamentárias e as rendas efetivamente aproximado entre as previsões orçamentárias e as rendas efetivamente arrecadadas chegou a ser quase imponderável. Sem embargo, estudos posteriores vieram elucidar os fatos. Tratava-se de simples coincidência. E' que tais resultados, examinados isoladamente, em regra, induziam o observador a acreditar na existência e atuação de um método idôneo, à base do qual eram elaboradas as previsões das rendas públicas federais.

Comparando-se, ulteriormente, o índice desses resultados, chegou-se a conclusão inteiramente diversa. O que, isoladamente, indicava a preexistência de um critério científico, examinado em função de conjunto revelou apenas o efeito de um simples capricho de coincidência.

O caminho percorrido para se chegar a tal conclusão foi bem extenso e, não raro, inçado de sérias dificuldades. A princípio, exigiu a elaboração de uma exaustiva análise de todos os fatores que influenciam os resultados da arrecadação. A grande maioria deles, no caso, são perfeitamente previsíveis. A fixação de sua órbita, porém, depende, em larga dose, do grau de informação e de perícia do operador. Se êste técnico, porém, opera à base de processos seródios, de métodos antiquados, sem orientação e sem o concurso de um adequado instrumento de aferição, poderá, esporadicamente, *advinhar*, mas jamais conseguirá elaborar previsões dignas de crédito.

O exemplo, não há por que negar, é bem ilustrativo.

Nos domínios da fiscalização do plano básico orçamentário, sobretudo, não basta, como já assinalamos, que no fim o resultado se revele bom. O essencial é que êsse grau de eficiência oscile, sistematicamente, dentro de um nível considerado aceitável. Para tanto — eis o ponto fundamental — faz-se mister que represente sempre o produto de ações devidamente planejadas por autoridades na matéria, e que haja sempre margem para que os planos possam ser retificados durante a fase de execução. Não sendo possível tal intervenção, o resultado é que os gerentes ficarão reduzidos à triste situação de elementos passivos

da engrenagem, e terão que assistir, impotentes, a marcha ou o desenrolar dos acontecimentos, sem que ao menos possam confiar no êxito da operação.

Constitue truísmo, hoje em dia, qualquer alusão aos tempos primitivos e heróicos da planificação. A sua verdadeira concepção já não é ignorada, inclusive, que, também, pode conduzir a erros tremendos. Portanto, estamos bem seguros de que, se o planejamento não tiver a sua elaboração cercada dos cuidados mais detalhados, nunca poderá ser guindada à situação de instrumento efetivo de contrôle, para o êxito de uma administração. Faz-se mister, porém, que não se deixe de organizar as coisas, de molde a permitir as necessárias retificações. Sômente assim, poder-se-á assegurar aos administradores certa liberdade de movimentos, indispensável ao emprêgo dos dinheiros públicos, com real expectativa de rendimento. E só assim, também, o planejamento poderá atuar como eficiente meio de contrôle.

Como se vê, está em foco, a modalidade de contrôle que mais intimamente se harmoniza com o atual estágio de desenvolvimento da administração. Trata-se, em síntese, do *contrôle concomitante*. Sem o querer, estamos precipitando as fases do depoimento, ao avançar tais considerações, e, conseqüentemente, infringindo a ordem estabelecida para o presente trabalho.

Remontando ao curso normal da exposição, desejamos lembrar que os estudiosos do problema costumam enumerar três ordens distintas de contrôle, a saber:

- a) o contrôle realizado através do simples planejamento — o *à priori*;
- b) o exercitado à vista dos resultados obtidos — contrôle *à posteriori*;
- c) o contrôle processado à medida que a execução progride, que é o chamado *contrôle concomitante*.

Convém salientar que a própria significação do termo é múltipla. Inglêses e francêses, por exemplo, emprestam ao mesmo diferentes sentidos. Êstes últimos o entendem como traduzindo exclusivamente a idéia de fiscalização, enquanto que aquêles acham que o mesmo encerra um sentido muito mais amplo, incluindo tôda função administrativa (2).

(2) GUSTAVO LESSA — "Administração Federal nos Estados Unidos" — pág. 275.

No plano das atividades financeiras governamentais, onde a ação do controle é essencial à afirmação da eficiência, é de toda conveniência que sua atuação coincida com o sentido que a Mansfield sóe parecer o mais adequado, conforme se pode observar nas linhas deste seu conceito:

“Controle é o poder de acompanhar o processamento das despesas e impedir a efetivação das mesmas, caso se torne necessário” (3)

O administrador, de posse de tal instrumento, jamais ficará em situação de enervante passividade. Apenas, torna-se necessário que lhe seja permitido exercitar uma certa margem de arbítrio, à base do qual neutralizará, quando se fizer necessário, os inconvenientes das discriminações casuísticas, afirmando a sua flexibilidade de ação, e passará a agir, ora impedindo o empenho de certas subconsignações, ora reforçando-as ou propondo a sua transformação, em autorizações que ascultem à plena efetivação do plano de trabalho governamental.

Como se observa, o conceito de Mansfield, acima transcrito, se ajusta admiravelmente ao tipo de controle concomitante. E' provável até que se trate de uma precisa definição dos termos desta modalidade. Assim sendo, é excusado fazer qualquer tentativa, no sentido de ressaltar a preeminência desta modalidade de controle sobre as duas outras mencionadas.

O controle à *posteriori*, tem indiscutivelmente a sua valia; contudo, não se afirmará se o planejamento fôr formulado à base de elementos precários. Assim ocorrendo, é claro que não haverá possibilidade de se promover retificações nos programas administrativos delineados. O caráter mandatório das discriminações, maxime quando excessivamente detalhadas, obriga o administrador a assumir aquela postura de passividade a que nos reportamos, e portanto, a aguardar a consumação daquilo que êle, dada a sua capacidade de

observação e ciência dos fatos, de antemão, já pode copitular com o erro. O recurso, neste caso, talvez consista em procurar fazer com que as discriminações não excedam os limites de determinado ângulo de oscilação e não se tornem extremamente pormenorizadas. Como já vimos, a experiência já falou, neste particular, demonstrando que o excesso de discriminação é contraprodcente, principalmente, no nosso sistema orçamentário, onde elas têm caráter mandatório e os planos que esteriotipam não são suscetíveis de retificações.

Não obstante, cumpre observar, que em nenhuma fase do empreendimento, os requisitos de ordem legal, tais como o fiel emprêgo das dotações orçamentárias, a estrita observância do Código e Regulamento de Contabilidade e demais dispositivos atinentes à espécie, deixam de ser observados. No entretanto, nem por isto se obtém maior eficiência e maior utilidade na aplicação dos dinheiros públicos.

Nestas condições, se é forçado a reconhecer que a espécie de controle em causa, isto é, o *a priori*, não satisfaz às exigências mínimas de um sistema de administração racional. E mais ainda: fica evidenciado que a série de exigências legais, pode, no máximo, atender a alguns aspectos do problema, tais como, o da jurisdição e fidelidade na execução das operações, mas nunca chegará a garantir a viabilidade da objetivação da eficiência, escôpo primacial de toda e qualquer organização, e no caso em exame, o emprêgo proveitoso das dotações orçamentárias, concorrendo, assim, para o robustecimento da vida econômica e financeira do país.

E' bem provável que tenha sido o exemplo desses fatos que haja levado o Prof. Anísio Teixeira a, dando demasiada elasticidade às fronteiras de seu reconhecido domínio cultural, se insurgir contra certos aspectos técnicos do sistema orçamentário, e a considerar *pernósticos* certos procedimentos técnicos, realmente indispensáveis ao

(3) A. e *op. cit.*

sucesso da administração financeira de qualquer país, medianamente organizado (4).

Do controle *à posteriori*, isto é, daquele que se processa à vista dos resultados obtidos, a eficiência administrativa muito pouco deve esperar. Aliás, a própria significação do termo já traduz uma flagrante contradição. Parece absurdo pretender-se o controle de atos que já se tenham realizado. A operação feita sob este título poderá significar muita coisa, menos controle. O que ocorre é uma simples apuração de resultados que, quando insatisfatórios, e pois distanciados dos objetivos programados, representam, tão somente, fatos consumados. E se assim acontece é porque, os elementos que concorrem para a eclosão de tais resultados não sofrem a menor retificação. Pelo menos, tal coisa não se verifica dentro da sistemática orçamentária brasileira. E' justamente neste ponto que se sobreleva às demais espécies de controle o *concomitante*. A medida que examinamos o mecanismo e o funcionamento das outras duas espécies conhecidas, mais nos convencemos da superioridade do *concomitante*.

O controle *à priori*, e muito pior ainda o *à posteriori*, não têm a menor expressão no plano das realizações do Governo. Este último, então, nem mesmo se afirma no sentido de prevenir equívocos ou desvios dos agentes da administração. Sua exclusiva valia é permitir que se apure a legalidade e a fidelidade dos atos realizados, e dar ensanchas a que se possa promover a punição dos responsáveis, por irregularidades ocorridas. Não há dúvida que é veículo de uma função respeitável. Mas, temos que convir, que em se tratando do desenvolvimento do plano de realizações governamentais, as atividades repressoras têm um valor muito relativo. E' que nesta latitude, a punição dos responsáveis não tem o poder de compensar o vulto dos prejuízos, decorrentes de uma defeituosa elaboração e precária execução do plano de trabalho governamental.

Se se tem em vista resultados positivos do plano ideado, não devemos contar com os préstimos do controle *à posteriori*. Os administradores nada podem fazer de útil com êle. Continuam manietados e na dura contingência de acompanhar o curso dos acontecimentos, desprovidos de meios apropriados para recompôr os pontos

vulneráveis do traçado, e na impossibilidade de intervir para efeitos das necessárias correções.

Finalmente, a perspectiva é bem diferente quando se dispõe do terceiro tipo de controle enumerado. E que este instrumento de administração pode ser manejado com excelente proveito, à proporção que a execução do plano de trabalho é concretizado. Acompanha, de modo atuante, o desenrolar das operações, sanando as deficiências e substituindo fatores. E' o chamado *concomitante*. O sistema de administração financeira que o admite está em condições de poder corresponder à expectativa geral da comunidade, para a qual foi criado. O agente da administração pode então acompanhar, em seus mínimos detalhes, a execução dos planos traçados e intervir tôda vez que as circunstâncias aconselhem.

Pode-se afirmar que não há, no momento, instrumento mais importante no painel de mecanismo da administração em geral, pois que, além de poder assegurar tôdas as vantagens que as duas outras modalidades descritas proporcionam, a elas se sobreleva, por garantir proveitoso emprêgo das rendas públicas e por tornar a administração cada vez mais eficiente.

O *concomitante* atúa em tôdas as fases do processo orçamentário, maxime na elaboração e na execução do plano administrativo. Sobretudo, tem o grande mérito de reunir o conjugar os esforços e a vigilância dos planejadores e executores das atividades governamentais. Funciona como traço de união entre as atividades de estado-maior da administração, ou seja, o *staff* do executivo, e as equipes que têm a seu cargo as atividades específicas da administração. O seu manejo dá ensejo a que se reunam e se consultem os dois grupos técnicos da empresa governamental.

No entretanto, é preciso reconhecer que a extremada discriminação das despesas públicas, dentro de um critério rígido e imperativo, anula a ordem de vantagens que o *concomitante* pode proporcionar à administração, colocando os seus agentes naquela postura não intervencionista, e, por conseguinte, sacrificando o ideal de eficiência, aos fetiches de formalidades especiosas. No máximo, tais formalidades, apenas conseguem resguardar, teoricamente, os aspectos jurídicos e éticos das operações, o que, obviamente, não compensa.

(4) Prof. ANÍSIO TESXEIRA — "Autonomia para a educação baiana" — Suplemento do "O Jornal", Rio, ed. de 13 de julho de 1947.

E' o caso de parafraseando-se *René Stourm* (5), fazer-se a seguinte indagação: o que é melhor: obter-se um resultado canhestro, deficiente, de um plano de trabalho executado rigidamente, ou chegar-se a resultados satisfatórios, à base de uma execução flexível, viva e vigilante?

Isso nos leva à convicção de que o critério das discriminações minuciosas não parece ser o que, em última análise, asculta aos mais vivos e reais desígnios da administração. Não se trata de obscurecer a oportunidade que o critério oferece ao Legislativo, de acompanhar, em suas minúcias, a atuação do Executivo. Isto não está em discussão. O que se pretende observar é que, a pormenorização das discriminações, à título de equipar o Legislativo na sua alta função fiscalizadora, não deve implicar em abastardamento do sistema, sob pena de provocar a transmutação das atividades numa sucessão de atos emperrados, pelo travão das intérimas e minuciosas discriminações.

E' natural e até mesmo necessário o exercício desta fiscalização. E' mesmo essencial à própria vida da democracia, que os representantes do povo exerçam, neste particular principalmente, as prerrogativas de seu mandato. O que não se compreende é que o façam sob tal rigorismo, a ponto de comprometer todos os progressos da técnica orçamentária e prejudicar a expectativa de todo e qualquer rendimento da máquina administrativa.

O que não se pode contestar é que, se continuar prevalecendo o estreito critério das exageradas discriminações, mandatórias, inacessíveis e rigorosas, chegar-se-á ao ponto de uma inevitável subversão de valores: a discriminação, simples meio de individualização de créditos e de controle de comportamento, transformada num labirinto em cujos meandros haverá de se perder o administrador, por mais capaz que seja. Perderá, então, o seu caráter originário e constataremos o absurdo do controle pelo controle.

Parece que a solução estaria em se emprestar às discriminações das despesas a mesma significação das estimativas orçamentárias das rendas públicas. Claro que o problema não é rigorosamente idêntico. As dotações fixadas, por exemplo,

jamais devem ultrapassar o limite do votado. Todavia, a evidência de tal observação não deve impedir que se procure traçar normas adequadas, no sentido de regular a margem de arbítrio do administrador, à amplitude de ação do Executivo. Sem que nos percamos em detalhes, nesta oportunidade, queremos apenas lembrar que o exercício do *contrôle concomitante* compensaria largamente a falta de caracterização ou individualização à *outrance* das dotações orçamentárias, com a vantagem de permitir, ao mesmo tempo, benéficas intervenções dos agentes do Executivo. Isso asseguraria, sobretudo, a eficiência nos movimentos da administração.

Não se diga que as idéias preconizadas são vagas e inexequíveis. Se, por exemplo, as estimativas consignadas no anexo da receita são entendidas como o *quantum* provávelmente arrecadável, por analogia, poder-se-ia considerar, legalmente, as dotações atribuídas ao financiamento do plano do Governo, como o máximo autorizado, mas deixando-se ao critério do agente administrativo a faculdade de utilizá-las de acordo com as alterações que as circunstâncias impuzerem ao programa governamental. O que equivale a dizer: sempre que as despesas autorizadas forem consideradas, dada a sua extremada individualização, incapazes de atender ao almejado desenvolvimento do traçado dos referidos planos, o administrador deve se achar habilitado para promover a necessária recuperação de objetivos, sem que isso importe em qualquer irregularidade, como até agora vem acontecendo. Dir-se-á que isto equivale pura e simplesmente à consagração do estôrno.

O que é preciso é se acabar com essa espécie de horror ao simples nomes das coisas, e romper-se, com decisão, as cadeias dos preconceitos. O essencial é termos a coragem de pôr em prática as idéias que se nos afigurem viáveis, inclusive supondo a honestidade do nosso homem público, para que, corporificadas num novo sistema de ação e nos termos de uma concepção mais justa e objetiva, consigamos atender ao reclamos de uma administração verdadeiramente científica e atuante.

(5) RENÉ STOURM — "Le Budget" — Paris, 1891, página 146.