

Aplicação e inaplicação de dotações orçamentárias

UMA lei francesa de 1862 definia o orçamento como “o ato pelo qual são previstas e autorizadas as despesas e as receitas do Estado”. Mais tarde, Amaro Cavalcanti, talvez o mais fecundo dos financistas brasileiros, escreveu, ampliando a conhecida definição de René Stourm, que o orçamento do Estado “é um ato contendo a aprovação prévia das despesas e receitas públicas, para um período determinado”.

Tamanho foi o progresso realizado pela técnica orçamentária e pela organização científica do trabalho governamental neste século, especialmente nos últimos 10 anos, que a definição da lei francesa de 1862, a de Amaro Cavalcanti, bem como qualquer outra contemporânea dessas, já agora carecem de identidade com a natureza e as funções do orçamento público. Com efeito, o orçamento público deixou de ser simples estado das receitas e despesas governamentais; tampouco é mera lista de pagamentos a serem feitos pelo tesouro público aos servidores, aos prestadores de serviços e aos fornecedores do Estado. Resultado da velha peleja contra a tirania dos monarcas absolutos, o orçamento público foi, a princípio, a prova e a medida dos ganhos do povo nessa luta multissecular.

Durante mais de um século, o conceito de orçamento como que se estabilizou: traduzia mais o aspecto político e jurídico das relações entre o governo e governados do que a necessidade lógica (surgida depois que se organizaram idéias em torno da administração científica) de submeter as atividades públicas a regras especiais de investigação, previsão e planejamento, praticadas com o objetivo de melhor adaptar-se o governo às suas finalidades e de o controlar mais facilmente, não só do ponto de vista político, senão também do ponto de vista da eficiência.

Eis porque, modernamente, o orçamento é o plano anual do trabalho do governo expresso em unidades monetárias. Isso porque ainda não se descobriram outras unidades adequadas à expressão do trabalho em suas várias modalidades. Se é fácil, por exemplo, pensar no trabalho do Serviço Nacional de Febre Amarela e planejá-lo em termos de visitas domiciliares, inspeções, desinfecções locais e análises de laboratório, já o mesmo não acontece, à míngua de unidades apropriadas, em relação ao trabalho heterogêneo, eminentemente qualitativo e diversificado da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P., por exemplo. Seja como for, o orçamento moderno, como plano de trabalho, se não exprime precisamente as coisas em unidades físicas e outras, pelo menos descreve, grosso modo, a natureza, o volume local, os fins e os beneficiários do trabalho dos vários órgãos públicos.

Conseqüentemente, cada crédito orçamentário, já agora, não pode representar uma impressão vaga da autoridade solicitante; deve traduzir intenção clara, idéias bem definidas, atribuições bem localizadas e distribuídas. Assim, em princípio, toda dotação orça-

mentária, que se supõe concedida para atender às necessidades coletivas, deve ter aplicação integral no curso do respectivo exercício financeiro.

Não merece, pois, nenhum louvor — pelo contrário, muitas vezes merece censura — o diretor ou chefe de serviço que não aplica integral e devidamente todas as verbas concedidas à sua repartição. Similarmente, se as dotações solicitadas e obtidas por um serviço traduzem o seu plano de trabalho, parece estranho que seja necessário abrir créditos adicionais no curso do exercício financeiro. Em princípio, todo crédito suplementar revela desordem administrativa, incapacidade de previsão, canhestrismo no planejamento do trabalho.

Quando o govêrno destina 200 milhões de cruzeiros, no orçamento geral, ao financiamento de obras ferroviárias, ou rodoviárias, ou hospitalares, ou quaisquer outras, é evidente que tais obras fazem parte do programa de ação a ser executado, num determinado prazo, em benefício da coletividade. Os órgãos que recebem as dotações e não executam as obras, ainda que comumente apontem a economia orçamentária conseguida — testemunho de sua ineficiência — como título de glória e benemerência, na realidade nada mais fazem do que adulterar a política do govêrno e intervir indébita e negativamente na realização de seus propósitos.

Se o trabalho de uma repartição pública é devidamente planejado e consignado no orçamento, supõe-se que êsse trabalho seja necessário e plenamente justificado. Assim, incorre em negligência e desídia a repartição que não utiliza os créditos concedidos para executar aquele trabalho. Por outro lado, a não ser que surjam circunstâncias imprevistas e incontroláveis, como a elevação inusitada de preços e salários, é condenável que a repartição introduza, no plano de trabalho, durante o exercício financeiro, alterações e ampliações tais que a obriguem a solicitar refôrço de verba.

Conquanto deva ser flexível, o plano de trabalho é algo definido, com limites claramente prefixados. Sua alteração, quando o trabalho já se acha em andamento, só se justifica para corrigir falhas graves ou evitar conseqüências danosas. Dados os extraordinários recursos técnicos de que hoje dispõe a Ciência da Administração, uma repartição pública bem dirigida naturalmente evita por igual tanto o abuso como o não uso das dotações orçamentárias. Uma repartição bem dirigida emprega criteriosamente cada centavo inscrito no seu orçamento de despesa, para a realização dos objetivos previamente fixados.