

7 OUT 1967

# Orçamento e sistema normativo

JOSAPHAT MARINHO \*  
Especial para o CORREIO

O preparo de uma Constituição, entre muitos cuidados essenciais, exige clara e adequada discriminação do sistema de leis permitidas. A tendência geral do legislador a multiplicar leis de espécies diferentes, impõe essa decisão cautelar ao constituinte. Na medida em que se multiplicam leis qualificadamente diversas, complica-se o quadro normativo, dificulta-se para o administrador o cumprimento dele e para o povo o conhecimento do direito em vigor. Conviniente, portanto, é que a Constituição estabeleça genericamente, porém de forma ordenada e coerente, os tipos de leis autorizadas. Se assim os enunciar, evitará a elaboração de diplomas legais distintos tratando, substancialmente, do mesmo assunto, ou de matérias que, por sua correlação, deveriam constar de um mesmo texto.

O segundo projeto do relator da Comissão de Sistematização abre caminho, nesse campo, a graves confusões. E as permite em domínio importante como o do orçamento. No art. 186 está prescrito que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual (I), as diretrizes orçamentárias (II) e os orçamentos anuais da União (III). Em seguida, conceitua "a lei do plano plurianual" (§ 1º) e "a lei de diretrizes orçamentárias" (§ 2º), declarando, por último, o que compreende "a lei orçamentária anual" (§ 3º). Ai, portanto, está pressuposta a incidência de duas leis especiais, a do plano plurianual e a de diretrizes orçamentárias, sobre a do orçamento anual.

Ocorre que o mesmo artigo 186 também prevê que "lei complementar disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a tramitação legislativa, a elaboração e a organização do plano plurianual, das diretrizes e dos orçamentos anuais, e estabelecerá normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos" (SB 7º). Logo, a lei complementar "disporá" sobre o processo de elaboração da lei de plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, ao tempo em que "estabelecerá" normas "de gestão financeira e patrimonial da administração, em geral, inclusive de fundos, criados. Então, a lei complementar disciplina a feitura de duas leis especiais, a de plano plurianual e a de diretrizes orçamentárias, e estabelece, ela mesma, normas de gestão financeira e patrimonial, alcançando os fundos instituídos.

Nessas condições, três leis incidirão, em termos amplos, na elaboração do

orçamento anual, visto que a lei complementar diretamente "estabelecerá" regras próprias "de gestão financeira e patrimonial", abrangendo "a instituição e funcionamento de fundos". Compreende-se que a lei complementar discipline a formação da lei de plano plurianual como instrumento específico, pela natureza e amplitude desta. A lei reguladora de planos plurianuais, devendo conter princípios variados sobre problemas múltiplos, não deve estar contida noutra. Cabe observar, porém, que a lei complementar prevista no art. 186, § 7º, "disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a tramitação legislativa, a elaboração e a organização do plano plurianual", ou seja, regula-o largamente. Dessa forma, parece impróprio que seja por igual lei complementar, como está no art. 195, § 4º, a que "estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado". Se esta for, semelhantemente, de índole complementar, poderá alterar aquela com facilidade, e o que era diretivo perderá sua eficácia.

A par disso, a lei complementar no art. 186, § 7º, além de definir os contornos da lei de plano plurianual, "estabelecerá normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos", como salientado. Se é assim, nela deverão encerrar-se as "diretrizes orçamentárias e os orçamentos "anuais". Estipular, diante do que con-signa o projeto, a feitura de uma "lei de diretrizes orçamentárias", é desdobrar demasiadamente o sistema normativo, em prejuízo de sua força, de sua clareza, sobretudo de sua compreensão pelo corpo social.

O projeto já não dá tratamento orgânico e amplo ao regime de planos de governo. Ao contrário do que reclama uma Constituição moderna e nitidamente progressista, dispõe sobre o problema em artigos isolados, sem coordenação precisa, nem visão política e social correspondente às exigências da sociedade. É indispensável, pelo menos, que se assegure a preparação segura do orçamento anual, de forma que nele se reflita, seguramente, o programa do governo, e não confuso aglomerado de cifras de receita e despesa. Sem sistema normativo coerente e firme, porém, a começar da Constituição, não haverá orçamento-programa, nem anual nem plurianual, que retrate objetivos claros, executáveis em ordem, e fiscalizáveis.

Josaphat Marinho é jurista e ex-senador pela Bahia

# Dutra exhibe documento que prova interferência

As 47 mil assinaturas que acompanharam a "sugestão popular" com que jovens austríacos tentaram indevidamente interferir nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte não foram produto de um movimento espontâneo, mas sim, de um pedido expresso enviado pelo Conselho Indigenista Missionário (Cimi) aos dirigentes da Associação da Juventude Católica Austríaca, no sentido de que fizessem "exigências junto às autoridades brasileiras, para que os direitos dos índios brasileiros sejam incluídos sem limitações na Constituição".

A informação é do deputado José Dutra (PMDB-AM), que ontem divulgou a tradução integral de um boletim distribuído em toda a Austría pela "Katholische Jungschlar Österreichs", onde a entidade relata o pedido do Cimi (enviado em abril último), descreve o trabalho do Conselho Indigenista, dá uma série de informações históricas sobre o país e pede uma mobilização comunitária, da imprensa e dos políticos da Austría, para ajudar a salvar os índios do Brasil. A Associação da Juventude Católica Austríaca também informa no boletim que o secretário-executivo do Cimi, Antônio Brand, pediu ajuda financeira à entidade, tendo sido aprovada uma verba de 10 mil dólares.

Indignado com o que chamou de "comprovada interferência estrangeira nas questões afetas às comunidades indígenas brasileiras e às autoridades do país", o deputado amazonense re-

firmou suas críticas à atuação "política" do Cimi, principalmente junto aos índios da Amazônia.

Em um relato pormenorizado, a publicação informa que os dirigentes do Cimi enviaram seu pedido de ajuda no último dia 2 de abril. Em seu pedido de "apoio internacional", o Cimi afirma que "nunca até hoje os nativos (brasileiros) chegaram a sentir uma tal ameaça em relação à civilização moderna. Os políticos responsáveis precisam ser levados a mudar de opinião no que diz respeito aos direitos culturais e territoriais dos índios. É igualmente importante conseguir uma influência sobre a Assembleia Constituinte, para que os direitos dos nativos sejam reconhecidos na futura Constituição do país".

Para conseguir esse objetivo, o Cimi pediu à entidade austríaca "uma divulgação mundial a respeito da política e das atitudes do governo brasileiro contra os índios; cartas de protestos às autoridades brasileiras, exigindo que os direitos dos índios sejam incluídos sem restrições na Constituição; influência na imprensa internacional; e, informações a políticos estrangeiros, para que o governo brasileiro seja convidado a respeitar os direitos da população nativa".

A associação informa que a decisão de apoiar o trabalho do Cimi foi tomada durante uma reunião nacional dos dirigentes da entidade, realizada entre 10 e 14 de abril. E num primeiro passo, mais de 700 cartas de protesto foram

escritas e endereçadas pelos austríacos ao presidente José Sarney e diversas outras autoridades brasileiras, bem como a inúmeros parlamentares. Em 25 de abril, acrescenta o relato da publicação, surgiu a primeira informação nos veículos de comunicação da Austría, "a respeito da perigosa situação dos índios" (brasileiros).

O boletim da associação também transcreveu uma série de manifestações recebidas de autoridades, políticos e personalidades austríacas, em solidariedade à campanha em defesa dos índios no Brasil. E no final da publicação, cada destinatário encontrava as folhas para coleta das assinaturas. As listas deveriam ser enviadas de volta para a associação, com todas as assinaturas coletadas, até o dia 1º de julho. "No decorrer do mês de julho nós as enviaremos às autoridades competentes no Brasil", prometia a entidade.

É foi exatamente isso o que aconteceu, recorda o deputado José Dutra. "A sugestão popular S-001 não foi uma manifestação espontânea de solidariedade, mas sim um ato político de pressão, organizado a pedido do Cimi. Dutra relaciona as tentativas de interrupção dos trabalhos da CPI que está investigando essa questão com a preocupação "de algumas pessoas em impedir que o Congresso Nacional e a sociedade brasileira cheguem ao fundo do poço no esclarecimento de todos os interesses envolvidos nesse caso".