

Perversão no orçamento

Cid Carvalho

Sabemos que o orçamento está ligado à luta da sociedade contra o absolutismo. Foi exatamente a afirmação do povo inglês em querer participar do resultado das taxas criadas naquele país, que gerou a construção da democracia dos tempos modernos, exatamente a monarquia constitucional, em que o orçamento merecia a opinião e a presença de todos os cidadãos.

No Brasil — quero salientar o fato —, no período da ditadura, a Câmara e o Senado permaneceram abertos. O poder do Congresso Nacional, no exame orçamentário era tão importante que o regime militar foi condescendente na manutenção formal dele, mas rígido na castração do seu poder quanto à elaboração do orçamento. No longo período da ditadura, sua missão foi meramente carimbativa; recebia o prato feito, sem as mínimas condições de discutir os interesses da sociedade em torno do orçamento. Isso fez com que se desencadeasse uma grande luta pela restauração das prerrogativas do Poder Legislativo. A restauração dos poderes de deliberar e de opinar sobre o orçamento foi uma das principais razões, talvez a maior, da grande luta pela retomada da soberania do Congresso Nacional.

A Assembléia Nacional Constituinte consagrou a restauração dos poderes. Mas, na verdade, o Congresso Nacional nunca teve condições de exercê-los com plena liberdade, pois o Poder Executivo, quer através de contingenciamentos, quer através de não-pagamentos, quer através de créditos especiais, sempre procurou cercar os poderes do Congresso no exame da verdade orçamentária.

Vimos que a má vontade do Executivo para com o exame do orçamento pelo Congresso manifesta-se de forma mais evidente no atual Governo. Trago exemplo. Quando da posse do governo Collor, foram assinadas diversas medidas provisórias, uma das quais extinguiu quase a metade dos ministérios, a começar pelos ministérios dos Transportes e do Interior. Qual foi a intenção do Governo? De forma escorregadia e sutil, pretendia manipular todos aqueles recursos que já faziam parte de matéria votada no Congresso: por meio de um sofisma da lei, tentava manipular todos esses recursos para retirar do Congresso as demais análises.

Nossa luta tem sido grande. Em 1990 o Congresso Nacional elaborou o orçamento em condições as mais difíceis, em época coincidente com as eleições gerais do País, e tivemos um prazo escasso, praticamente, os meses de novembro e dezembro, para toda a análise da matéria orçamentária.

Por outro lado, o Governo, num passo muito perigoso, baixou o Decreto nº 21 — o decreto da indisponibilidade — que "torna indisponíveis para movimentação e empenho parcelas das dotações constantes do

orçamento da União e dá outras providências". São os seguintes os valores: no Art. 1º, inciso I, "o valor corresponde a noventa e cinco por cento de cada dotação atendida por qualquer tipo de fonte e classificada nos grupos de despesas "investimentos" ou "outras despesas de capital"; no inciso III, "o valor correspondente a cem por cento de cada dotação atendida pela fonte cem"; no inciso IV, "o valor correspondente a cem por cento de cada dotação atendida pela fonte cem e classificada nos grupos de despesas "investimentos" e "inversões financeiras" e, no inciso V, "o valor correspondente a cem por cento de cada dotação referente aos subprojetos e subatividades constantes do Anexo I".

O Poder Executivo, num ato de violência, por meio de um simples decreto, passa a ser o juiz de toda as execuções orçamentárias neste País, o que é uma agressão em termos de participação do Congresso na vida nacional. O Congresso autoriza o Governo a executar o orçamento dentro de suas atribuições, mas não o autoriza a usurpar as atribuições do Poder Legislativo. A própria função do Estado no planejamento do orçamento o impede das exorbitâncias.

Reza a Constituição Federal no seu Art. 174:

"Art. 174. — Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

1º — A lei estabelecerá as diretrizes base do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado..."

E ao tratar do Orçamento, no Art. 165, diz a Constituição:

"Art. 165. —

4º — Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional".

Logo existe uma conexão absoluta entre o papel do Estado de planejador e o papel do Congresso de elaborador do orçamento nacional. Quando, de uma só vez, o Executivo adota uma medida tão violenta, na verdade, quer retomar aquilo que os militares perderam, o poder de manipular o orçamento no Congresso. Isso cria graves danos, porque, no futuro, teríamos o poder da liberação concentrado nas mãos de poucos e a tentativa de subjugar o Congresso por intermédio da barganha ou, muito pior, a possibilidade de o núcleo autorizador das liberações tornar-se um grande centro de corrupção neste País. É preciso que o Congresso Nacional esteja atento para a dramaticidade dessa posição e reaja contra a postura do Poder Executivo de querer frustrar e cassar nossa grande conquista.

Se não fosse isso o suficiente, o Governo editou o Decreto nº 20, outra forma hábil de praticamente tor-

nar impossível qualquer recebimento de recursos do Orçamento pelos Municípios e Estados brasileiros.

Dizem os Artigos 2º e 5º do Decreto nº 20:

"Art. 2º — Não serão efetuadas transferências destinadas à execução de obras e serviços locais, assim como outras ações típicas das Administrações Públicas dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ressaltados os casos amparados..."

"Art. 5º — para habilitar-se a receber transferências de recursos financeiros da União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município comprovará a existência, em seu orçamento, de projeto ou de atividade, a cuja dotação serão consignadas as transferências da União.

Parágrafo Único — O Estado, o Distrito Federal ou o Município comprovará, ainda, a existência de recursos como contrapartida, que não será inferior a trinta por cento do montante de recursos a serem desembolsados, pela União, para cada projeto ou atividade".

Ora, se estamos votando o orçamento até o fim do ano, o Município não sabe que a dotação o beneficiou, como, na órbita do orçamento municipal, ele pode consignar, sem ter a idéia da dotação aqui realizada?

Isso significa, que fizeram um afinamento. De um lado, o Governo torna recursos indisponíveis para ser o único juiz da conveniência; de outro, liberados os recursos ele se torna novamente juiz, criando todas as dificuldades para o recebimento.

Agora, estamos ameaçados do mesmo cacoete, que o Poder Executivo se vicia na contingência e na disponibilidade de ter o Congresso de joelhos. É preciso reagir. Temos, aqui, a solução que cabe lançar ao Plenário do Congresso Nacional.

De acordo com o Art. 49, inciso V, da Constituição, o Congresso Nacional tem como atribuição sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da elaboração legislativa. E este é um caso concreto de exorbitância.

Cabe às lideranças do PMDB e dos demais partidos, às Mesas da Câmara e do Senado, promoverem urgentemente a adoção de medida sancionadora, através do Projeto de Resolução, pondo fim a essas violações constitucionais, principalmente quanto à exorbitância de atribuições do Poder Executivo na execução orçamentária, prejudicial e nociva aos Estados e Municípios, e desmoralizante ao regime e aos próprios parlamentares, antes que os ditadores do sistema ora adotado induzam o povo a acreditar que o Congresso é o responsável pela perversão no orçamento, que o Governo está impondo ao País.

■ Cid Carvalho é deputado federal pelo PMDB do Maranhão e Presidente da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.