

P7

Cid Carvalho

Com o apoio da maioria do Congresso Nacional, apresentamos projetos do decreto legislativo pelo qual sustam-se os decretos 20 e 21 de fevereiro último, em que o Poder Executivo torna indisponível o Orçamento Geral da União votado pelo Congresso, colocando todas as suas dotações à disposição do Ministério da Economia, ao qual atribui o direito de priorizar, pagar ou não pagar os recursos destinados aos estados e municípios, violando a Constituição e a lei orçamentária numa verdadeira agressão ao Poder Legislativo.

Como a matéria é da competência exclusiva do Congresso Nacional, não estando sujeita a vetos do Presidente da República, estamos certos de que o Orçamento será respeitado.

O Decreto 21 exorbita flagrantemente do Poder regulamentar do Executivo, vez que o estabelecimento de "metas e prioridades da Administração Pública Federal" é matéria constitucionalmente determinada à Lei de Diretrizes Orçamentárias (parágrafo 2º do Art. 165 da Constituição), e não a órgão ou decisão do Ministério da Economia, como pretende o tal decreto, invertendo a ordem e a lei.

Com o advento da Constituição de 1988, a matéria orçamentária passou a ter uma concepção e uma filosofia completamente novas, absolutamente diferentes do estabelecido na nossa história constitucional. O orçamento passou a ser considerado dentro de uma abordagem constitucional sistêmica, como efetivamente um instrumento de planejamento e não mais de acordo com a tradição oral do passado, um mero instrumento autoritativo.

O Art. 165 da Constituição, o primeiro da seção intitulada "Dos Orçamentos", estabelece esta concepção, ao criar e definir como competência de lei "o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais". E mais: no seu parágrafo 4º determina que "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão eleborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional".

O Art. 167 é outro dispositivo constitucional que estabelece claramente o Orçamento como instrumento de planejamento. Por seu inciso I, é vedado "o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual", enquanto o seu parágrafo 1º determina que "nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade".

Esses dispositivos, ao vincularem o início de determinadas despesas à sua inclusão no Orçamento e, ao mesmo tempo, no Plano, provam que os dois são, constitucionalmente, instrumentos do planejamento. Tal comprovação só vem corroborar e legalizar a moderna concepção técnica. Vale lembrar que "planejamento" é a ação planejada, enquanto Plano e Orçamento são seus instrumentos.

Assim é que o Art. 174 estabelece

Orçamento será respeitado



que "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". Se o Estado exercerá suas funções na forma da lei, mas a desrespeita ao impor sua vontade contra ela por simples decreto normativo, dúvida não há quanto à exorbitância do Decreto nº 21. O planejamento, determinante para o setor público deve ter cumpridos seus instrumentos legais, o Plano e o Orçamento, respeitados apenas o fluxo da arrecadação dos recursos.

O Orçamento não pode ser tornado indisponível pelo Executivo e ficar condicionado a eventual vontade de um ministro de Estado. Aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo Presidente da República, como instrumento de planejamento, encerra-se o processo orçamentário, ficando expressas na lei as autorizações do que pode o Governo fazer por decreto. Isso é o que manda a nossa Constituição e o que fazem todas as democracias do mundo, respeitado pelo Brasil durante os últimos 45 anos, inclusive no período discricionário que modificou a Constituição e as leis, mas não passava por cima delas com decretos.

Ao contrário de tudo isso, o Governo atual preferiu, por mero capricho — contra emendas de deputados e senadores que favoreciam estados e municípios pobres —, enveredar pelo caminho tortuoso do crime de responsabilidade, atentando contra os processos constitucionais e legais, desprezando todos os princípios e normas de convivência pacífica, invertendo os poderes num golpe sem precedente, passando de disciplinado a disciplinador da Constituição e da Lei Orçamentária. A História só registra caso semelhante nas repúblicas tribais.

Retratada a indiscutível exorbitância do poder Executivo ao querer impor ao Congresso e ao País o Decreto 21, passamos a analisar o Decreto nº 20, que estabelece "critérios e condições para transferência de recursos financeiros do Tesouro Nacional mediante a celebração de convênios". Na realidade, procura obstacular a transferência de recursos estabelecida na Lei Orçamentária para obras em estados e municípios, ditando regras além das determinadas em lei.

Se na Lei Orçamentária constam,

nominalmente, dotações para a realização de determinada despesa, está clara e transparente a sua destinação. Então não há por que criar dificuldades mediante norma hierarquicamente inferior à sua execução. Ao Executivo cabe apenas cumprir a Lei Orçamentária e exercer sua ação fiscalizadora. Relembreamos que o Orçamento é determinante para o setor público.

Para caracterizar a intenção obstruccionista do Decreto 20, deve ser considerado o seu artigo 5º, pelo qual o estado, Distrito Federal ou município deverá se habilitar para receber transferências dos recursos que a própria Lei Orçamentária já determina que lhe sejam transferidos. E mais: deverão comprovar "a existência, em seu orçamento, de projeto ou atividade a cuja dotação serão consignadas as transferências da União". Ora, a Lei Orçamentária da União foi publicada em 31 de janeiro de 1991, depois da elaboração das leis orçamentárias dos estados e municípios que, obviamente, não poderiam ter conhecimento prévio da possibilidade de tais recursos para incluir em seus próprios orçamentos.

Pelo parágrafo único desse artigo 5º, o estado, o DF ou o município deverão "comprovar, ainda, a existência de recursos como contra-partida, que não serão inferiores a 30 por cento dos montantes a serem desembolsados pela União para cada projeto ou atividade". Se, como já salientado, a Lei Orçamentária da União foi elaborada depois dos orçamentos estaduais e municipais, como estes poderiam destinar 30 por cento dos recursos se não tinham conhecimento prévio do montante e objetivo das dotações que seriam consignadas pelo União? E agora, com os seus orçamentos elaborados e aprovados pelos respectivos Legislativos, e já em execução, com todos os recursos comprometidos, como poderão eles atender a essa ilegal exigência?

Na prática, o artigo 5º do Decreto 20 retroage para prejudicar os estados, os municípios e o Distrito Federal e estimula a fraude, levando ao descrédito o Orçamento como instrumento de planejamento e Administração Pública, além de dificultar, ou mesmo impossibilitar, a execução da Lei Orçamentária. A permanecer tal procedimento, o Congresso Nacional perderá sua autonomia para votar e aprovar a Lei Orçamentária e seus créditos adicionais.

Assim, apresentamos o projeto de decreto legislativo ao Congresso Nacional, com base no inciso V do Art. 49 da Constituição: "É da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa".

Com o decreto legislativo, as Mesas do Senado e da Câmara evitarão de ser acusadas de omissão em questão de suma gravidade para o regime e o País, antes que chegue à Justiça uma ação popular sobre o assunto, por negligência de ambas as Casas do Congresso Nacional.

■ Cid Carvalho, deputado pelo PMDB do Maranhão, é presidente da Comissão Mista Permanente do Orçamento do Congresso Nacional