

* ABR 1992

Deve ser restaurada a constitucionalidade do orçamento federal

Cid Heráclito de

Queiroz*

Na consecução de suas finalidades, o Estado realiza despesas. Para atendê-las, lança mão dos recursos de que dispõe e que constituem a receita pública. No estado de direito, as receitas públicas são estimadas e previstas e as despesas públicas são autorizadas e fixadas num ato prévio denominado *orçamento*, votado pelos representantes do povo.



O orçamento público é um dos pilares das constituições de todos os estados democráticos e fruto de árduas batalhas. Na Inglaterra, desde a Carta de 1215, do célebre rei João-Sem-Terra, até a Revolução de 1688, no reinado de Guilherme III, de Orange, quando foi atribuído ao Parlamento o direito de autorizar as receitas e as despesas públicas. Na França, leis do século XIX asseguraram ao Parlamento os direitos de estabelecer a despesa pública. Nos Estados Unidos, as questões orçamentárias tiveram lugar de destaque nas causas da Guerra da Independência, com o protesto da Virgínia contra o imposto do selo decretado pelo Parlamento inglês, para atender à despesa.

Graças a um longo processo de formação, o direito orçamentário consagrou cinco princípios fundamentais que devem caracterizar o orçamento público: *legalidade* (aprovação em lei), *anualidade* (vigência por um ano), *unidade* (deve ser único), *universalidade* (deve abranger toda a receita e toda a despesa pública) e *especificidade* (especificação da despesa, item por item). Tais princípios estão implicitamente consagrados no espírito e na letra da Constituição (arts. 165 a 167).

Todavia, vivemos décadas de despautérios orçamentários, ao arrepio desses clássicos princípios. Basta exemplificar com o disparatado "orçamento monetário", a artificiosa "conta movimento", e os sucessivos "déficits" camuflados sob receitas superestimadas e despesas suborçadas ou omitidas.

A restauração da ortodoxia orçamentária foi iniciada com os aprofundados estudos de um grupo de competentes especialistas coordenados pelo então secretário-geral da Fazenda, Mailson da Nóbrega, na gestão do ministro Ernane Galvêas, e teve prosseguimento no curso do governo do presidente Sarney, estudos esses que se transformaram em diversos atos legislativos e foram, afinal, acolhidos pela Constituição de 1988. Não obstante, restam três importantes passos para concluir-se a reforma de nossas finanças, de modo a possibilitar o efetivo equilíbrio das contas públicas, uma das condições fundamentais para se eliminar a inflação.

O primeiro passo deve ser dado no sentido de restaurar o "sistema de caixa único das disponibilidades do Tesouro Nacional", instituído no Brasil, por Dom João VI, em 1808, quando da criação do Erário Régio ou Tesouro Real e Público, pelo alvará de 28 de julho daquele ano, que disciplinou, minuciosamente, todas as entradas de rendas no erário e a "saída ou despesa pública". Dom João VI, aliás, inspirou-se no consagrado Marquês do Pombal, que, no reinado de Dom José I, criou, por lei de 1761, o Tesouro-Geral, precisamente para "centralizar num único cofre todos os direitos e rendas da Real Fazenda". Com esse propósito, a lei pombalina mandou que se entregasse ao inspetor-geral do Tesouro a primeira chave do cofre do erário e a outra chave ao ministro. Mais de dois séculos depois, impõe-se devolver ao ministro da Economia a primeira chave dos cofres do Tesouro Nacional e a outra ao diretor do Departamento do Tesouro Nacional, eliminando-se as diversas portas de saída dos recursos públicos. As receitas da previdência e das diversas autarquias continuam excluídas do caixa do Tesouro.

O segundo passo deve visar à restauração do princípio da *unidade*. Isso porque os orçamentos continuam a manter numerosos *fundos*, que, embora formalmente referidos pela lei orçamentária, vulne-

ram o referido princípio, constituindo-se em orçamentos privilegiados dentro de um orçamento maior, com suas receitas e despesas, e mais, com patrimônios próprios, representados pelos saldos dos exercícios.

Note-se que os constituintes preocuparam-se com o assunto, preceituando o art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que os fundos (excetuados os resultantes de isenções fiscais integradas ao patrimônio privado e os de interesse da defesa nacional) seriam automaticamente extintos, se não fossem ratificados pelo Congresso Nacional, no prazo de dois anos.

Ora, três anos depois da promulgação da Carta de 1988, o Orçamento para 1992 (Lei nº 8.409, de 28.02.92) mantém 60 *fundos*, sendo 4 no Legislativo, 1 no Judiciário, 55 no Executivo — 14 na Presidência da República e suas secretarias e 41 nos ministérios: Aeronáutica (2), Agricultura (4), Ação Social (2), Economia (11), Educação (5), Exército (1), Infra-Estrutura (2), Justiça (6), Marinha (3), Saúde (2) e Trabalho (3). Dessa forma, a norma constitucional não está obedecida. Os *fundos* continuam a prosperar, ainda que se possa justificar a manutenção dos que foram excetuados pelo art. 36 do ADCT.

O terceiro passo deve objetivar a restauração da própria *constitucionalidade do orçamento*, expungindo-o de várias dotações ilegítimas, bem assim das que não se destinam a atender encargos da União, mas de estados e municípios. Compulsando a Lei do Orçamento e o respectivo Quadro de Detalhamento da Despesa do exercício de 1991, qualquer um ficará surpreso, e mesmo indignado, com o rol, longo e paternalista, de dotações destinadas a atividades próprias de estados e municípios, tais como: a melhoria de dez rodovias estaduais, a canalização de quatro córregos mineiros, um capixaba e um paranaense, o tratamento dos resíduos sólidos de três cidades catarinenses, a pavimentação das ruas de uma cidade goiana, a reforma de um centro educacional no abastado Distrito Federal, a "disseminação do desporto de massa" em 27 cidades, algumas em ricos estados do Sul e do Sudeste, o apoio a duas bandas de música e a oito bibliotecas municipais, a construção de uma praça de esporte numa próspera cidade gaúcha, um estádio no interior de São Paulo, um hotel turístico numa cidade cearense, mercados municipais em quatro cidades e parques de exposição em sete outras e a infraestrutura urbana em cerca de quinhentas cidades, inclusive em todos os estados do Sul e do Sudeste, etc. Enfim, todos os estados e centenas de municípios estavam aquinhoados com verbas federais para custear obras e serviços locais, que, pela própria natureza, deveriam correr a conta dos tesouros estaduais e municipais.

Tais dotações, a rigor, afiguram-se inconstitucionais, por importar em liberalidade à conta do Tesouro Nacional e invasão da área de competência e estados e municípios. O absurdo é grave, porque, em relação a estes, a Constituição foi pródiga, transferindo-lhes uma apreciável parcela da receita tributária federal. A chamada interpenetração dos encargos e despesas dos três níveis de governo, apesar de encontrada em modelos federais recentes, contraria os princípios clássicos da teoria orçamentária. Aliás, há mais de um século, René Stourm, em obra clássica, ensinava "não ser admissível que o Estado exerça atribuições de que não seja normalmente titular". Por isso mesmo, no início do exercício de 1991, o presidente Collor, acolhendo proposta do Ministério da Economia, expediu o Decreto nº 21/91, que tornou indisponíveis numerosas dotações relacionadas em mais de sessenta páginas do Diário Oficial, para custear obras e serviços que deveriam caber aos estados e municípios.

Escoimado desses graves defeitos, o orçamento federal, além de guardar fidelidade à letra e ao espírito da Constituição, poderá apresentar um equilíbrio real entre a receita e a despesa e assim contribuir para o fim da inflação.

* Advogado, ex-procurador-geral da Fazenda Nacional.