

Rejeição do Projeto de Lei do Orçamento

J. TEIXEIRA MACHADO JR.

Consultor Autônomo para Assuntos de Orçamento-Programa

Especial para a Revista do Serviço Público, do DASP.

A declaração de inconstitucionalidade do Art. 80, última parte, da Constituição do Estado de São Paulo, pelo Supremo Tribunal Federal,¹ reacende, pelo menos sob o ângulo doutrinário, a questão de ser, ou não, permitido ao Legislativo rejeitar a proposta de orçamento que lhe envia anualmente o Executivo.

In verbis :

“Art. 80 — O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Executivo à Assembléia ou à Câmara Municipal, até 30 de setembro. Se até 30 de novembro a Assembléia ou Câmara, não o devolver para sanção, será promulgado como lei o projeto originário do Executivo. **Rejeitado o projeto, subsistirá a lei orçamentária anterior.**”

Até o segundo período, tudo de acordo com o figurino da Constituição do Brasil, a qual determina que “se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o² devolver para sanção será promulgado como lei.” A hipótese de rejeição não está contemplada na Constituição do Brasil, nem jamais foi cogitada em Constituições anteriores. Por que foi ela introduzida na do Estado de São Paulo? Puro saudosismo e sobretudo tentativa de deixar na mão do Legislativo grande poder de barganha na votação do orçamento ou mesmo ficar

1. No Acórdão de 30 de agosto de 1972, ao julgar a Representação n.º 877, do Procurador-Geral da República, na qual é representada a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

2. O projeto de lei orçamentária anual.

com este a decisão última em matéria orçamentária, por isto que seria facultado à Assembléia sujeitar, por anos a fio, o Executivo a um documento orçamentário defasado no tempo, tal como sucedeu, durante a vigência da Constituição de 1946, em alguns Estados e muitos Municípios.

A Constituição de 1946, como já assinalado, não se referia diretamente também à hipótese de rejeição. Com efeito, seu artigo 74 estatua a regra seguinte :

“Se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o que estiver em vigor.”

É evidente que a não devolução dos autógrafos pode ser causada por pura rejeição ou pelo fato de a votação, deliberadamente, não se concluir no prazo constitucional. De qualquer modo, a disposição de 1946 restabeleceu o elo quebrado com a Carta de 1937, a qual autorizava o Presidente da República a publicar o orçamento “no texto da proposta apresentada pelo Governo, se ambas as Câmaras não houverem terminado, nos prazos prescritos, a votação do orçamento (Letra d do artigo 72).

Historicamente, nem a Constituição do Império que, aliás, continha normas muito salutares em matéria de orçamento, nem a primeira republicana de 1891 se referiram a tal possibilidade, mas a reforma constitucional de 1926, seguida pela Constituição de 1934, adotaria a regra da prorrogação. A primeira estabelecia:

“Art. 34 — Compete privativamente ao Congresso Nacional :

1.º — orçar, anualmente, a receita e fixar, anualmente, a despesa e tomar as contas do exercício financeiro, prorrogado o orçamento anterior, quando, até 15 de janeiro, não estiver o novo em vigor.”

Da Constituição de 1934, copiamos o § 5.º do artigo 50 :

“§ 5.º — Será prorrogado o orçamento vigente, se, até 3 de novembro, o vândouro não houver sido enviado ao Presidente da República para sanção.”

Podemos asseverar, portanto, que, tradicionalmente, o Brasil adotou a regra da prorrogação do orçamento, nos casos em que o Presidente da República não recebe, em prazos prescritos

constitucionalmente, os autógrafos da lei de orçamento anual para sanção, vez que a Constituição de 1937 praticamente não chegou a ser aplicada e, por isto, dissemos que os constituintes paulistas do após 1964 foram tradicionalistas, ou, mais exatamente, saudosistas.

Sob o ângulo do interesse público, qual das duas hipóteses se apresenta mais eficiente: a da prorrogação do orçamento vigente para o exercício seguinte adotada até 1946 ou o dispositivo da Constituição atual que autoriza o Presidente da República a promulgar como lei seu projeto inicial?

A resposta a esta indagação depende, necessariamente, da posição adotada. Se, ao respondê-la, seguimos a teoria de que o orçamento é um mero instrumento político-jurídico através do qual se concretiza a expressão máxima de Poder, ou seja o comando das finanças públicas, ainda aqui a resposta terá duas direções:

— se nos situarmos no Executivo, seremos forçosamente pela solução adotada pela Constituição atual com a redação da Emenda Constitucional n.º 1, de 17-10-1969;

— se, ao contrário, nos situarmos no Legislativo, melhor para este seria a regra anterior.

De fato, na primeira resposta, a decisão final está com o Executivo e na segunda com o Legislativo porque este imporia ao Executivo, como foi o caso em alguns Estados e muitos Municípios, orçamentos com dotações muito aquém das necessidades reais da administração, defasadas um ou mais anos.

Notemos que, neste último caso, o orçamento deixaria de ser um plano de trabalho elaborado com o objetivo de atender aos reclamos da sociedade no exercício futuro, para ser mero exercício de ficção legal.

Entretanto, se a resposta toma em consideração as funções de planejamento econômico, administrativo e social que se refletem no documento orçamentário, dentro das características da classificação por categorias econômicas — despesas correntes e despesas de capital ou ainda mais tipicamente dentro dos preceitos da classificação funcional-programática que apresenta no orçamento atividades e projetos a serem executados, exercício a exercício, não se concebe a prorrogação da lei de orçamento de um exercício financeiro para outro. Que significação teria pror-

rogar o orçamento de investimentos? Mesmo no que tange às despesas de custeio a prorrogação perde seu sentido quando se pensa que despesas de custeio não representam apenas manutenção, mas, em sua maioria, dão apoio financeiro para operação dos serviços e estes podem apresentar características diferenciais de ano a ano e até de mês a mês.

Neste complexo de idéias, à medida que o Legislativo se omite de examinar a proposta do Executivo, a solução em função do progresso nacional será de transformar em lei a proposta inicial. Esta é a única que pode ter curso nos Estados modernos.

Adotamos, conseqüentemente, posição de apoio à Constituição atual e isto não constitui propriamente novidade. Realmente, no passado, tivemos ocasião de escrever na Revista de Administração Municipal, do IBAM, artigo em defesa de disposição semelhante da Constituição do Estado de Santa Catarina ainda no regime constitucional de 1946, quando, então, sua constitucionalidade foi levantada junto ao Pretório Máximo que teria forçosamente de seguir a norma legal e não a pura norma técnica.

No momento atual, a regra técnica funde-se com a norma jurídica, ou, mais exatamente, esta concede cobertura legal àquela.

No instante histórico em que a nação luta para vencer o subdesenvolvimento e impera na doutrina universal a tese de que o orçamento é o instrumento de integração do sistema de planejamento com o sistema de finanças, ou, em outras palavras, no instante em que se procura integrar planejamento e orçamento como instrumento dinâmico de administração, seria inconcebível atar as mãos dos Executivos por mera querela de natureza política ou precisamente por questões de natureza político-partidária.

Mas, voltemos à indagação inicial provocada pela decisão do Supremo: "podem os Legislativos, no Brasil, rejeitar o projeto de lei do orçamento anual enviado no prazo regular pelos Executivos?"

Juridicamente, como demonstrou o Dr. Joaquim Castro Aguiar³, tal rejeição é inócua, a menos que, com tal decisão o Legislativo queira significar seu protesto e deixar toda a responsa-

3. Joaquim Castro Aguiar, *Processo Legislativo Municipal Forense*: Rio, 1973. Págs. 135/146.

bilidade com o Executivo. Com efeito, rejeitado, quer dizer apreciado e votado dentro do prazo, o projeto de lei de orçamento anual será arquivado e não devolvido ao Executivo para sanção. Logo, este aplica a regra da promulgação do projeto inicial.

Posta de lado a mera possibilidade de ostentação de Poder, qual seria a utilidade de o Congresso Nacional, uma Assembleia Legislativa ou uma Câmara de Vereadores rejeitar um projeto de lei de orçamento anual?

Francamente, não vemos nenhuma, como não vemos nenhuma diminuição de Poder no fato de o Legislativo aprovar a proposta do Executivo tal qual este lhe envia e é exatamente isto o que sucede no regime parlamentarista inglês, onde a rejeição do projeto inicial ou mesmo sua alteração constituiria motivo de uma crise política com a demissão do Gabinete ou a dissolução do Parlamento. Notemos que, por iniciativa própria, nos primórdios do século XVIII, o Parlamento britânico, ele mesmo, limitou sua ação, ao aprovar resolução segundo a qual o Deputado não pode propor aumento de despesa, sob a justificativa de que a função dos Parlamentares é limitar as despesas públicas, regra esta mantida até hoje.

Concordo com os defensores da tese da rejeição, apenas não vemos em tal atitude nenhuma nobreza, nem qualquer sinal de patriotismo. Se o documento orçamentário enviado pelo Executivo ao Legislativo é de tal modo incompetente, inadequado, imperfeito, resta ao Legislativo promover as medidas naturais para o impedimento legal do titular do Executivo e, ressalvadas as regras constitucionais apropriadas, modificar a proposta orçamentária para trazê-la à realidade.

Não vemos também por que os Legislativos devam necessariamente alterar as propostas dos Executivos, geralmente para infiltrar na lei orçamentária emendas paroquiais, eleitoreiras, quase nunca executáveis, e que desfiguram inteiramente os planos de trabalho. O Presidente Gaspar Dutra, por mais de uma vez, se viu na contingência de receber documentos orçamentários de tal modo desfigurados que só lhe restou a alternativa da "sanção tácita" ou "sanção silenciosa", contida atualmente no § 2.º do Art. 59 da Constituição do Brasil.

Somos, portanto, daqueles que, com Cleuler de Barros Loyola⁴ aplaudem a decisão do Pretório Excelso ao negar constitucio-

4. Constitucionalidade da Prorrogação do Orçamento, in *Revista de Administração Municipal*, n.º 86, Jan/fev. 1968, pág. 48/54.

nalidade à parte final do Art. 80 da Constituição do Estado de São Paulo.

O ideal seria que os parlamentos tirassem proveito da discussão do projeto de lei de orçamento para analisar os grandes temas do desenvolvimento brasileiro, da situação do Estado-membro e dos problemas da comunidade.

Nosso posicionamento não se refere, em realidade, à questão primária da rejeição em si mesma. Nossa preocupação máxima é a de evitar a subsistência da lei orçamentária anterior. A base doutrinária e o conteúdo prático que acumulamos nesses anos de ensino da técnica orçamentária na Escola Brasileira de Administração Pública e de Consultor do Instituto Brasileiro de Administração Municipal nos conduz a uma posição de verdadeiro temor à idéia de subsistir, ano a ano, um documento orçamentário aprovado para um determinado período.

O princípio da anualidade do orçamento, que é não só regra técnica, mas também norma jurídica, impõe que a lei de orçamento seja renovada a cada exercício. E, se o Legislativo recusa-se a conceder ao Executivo os créditos necessários para enfrentar a problemática de cada ano, nada mais natural que o Legislativo assuma a responsabilidade de permitir ao Executivo promulgar sua própria proposta.

Convenhamos que com as normas da Constituição de 1969 os Legislativos estão extremamente condicionados ao projeto inicial, mas para bem compreender a situação atual teríamos de nos reportar ao processo de votação da lei de orçamento vigente até 1964. Tal estudo, porém, fugiria ao escopo do presente trabalho, embora, nele, já tenha sido apontado exemplo indicativo de inexistência de sistemática dos Legislativos brasileiros na apreciação das propostas orçamentárias de que resulta a lei respectiva.

Na prática, os Legislativos possuem um instrumento muito mais poderoso de controle das ações do Executivo que a rejeição do projeto de lei de orçamento anual ou modificações nesse projeto. Queremos referir-nos ao controle externo da execução do orçamento. É questão de saber utilizá-lo.

A base para o exercício de um controle eficiente da execução orçamentária está erigida na Constituição e disciplinada na Lei 4.320/64, sendo que esta reformulou inteiramente os sistemas de controle exercidos anteriormente com apoio no Código

de Contabilidade Pública da União e no Decreto-Lei n.º 2.416/40. Com efeito, dispõe o artigo 75 da Lei citada :

“Art. 75 — o controle da execução orçamentária compreenderá :

I — a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II — a fidelidade funcional dos agentes da Administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III — o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.”

Resta operacionalizar tais preceitos, dando vida prática ao dispositivo contido no artigo 71 da Constituição de 1969, **verbis** :

“Art. 71 — O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, a fim de :

I — criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa;

II — acompanhar a execução de programas de trabalho e a do orçamento; e

III — avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.”

Longe estão tais preceitos do envelhecido **registro prévio** de atos do Executivo nos Tribunais de Contas apressadamente ressuscitado nas Constituições dos Estados de Minas Gerais e Paraná, por míngua de imaginação mais criadora.

Prioritariamente, um sistema de controle externo de atos da Administração deve ter por suporte o controle interno e verificar três situações fundamentais :

a — a probidade da administração;

b — a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos;

c — o cumprimento da Lei de Orçamento.

Este tripé assenta-se no artigo 81 da Lei n.º 4.320/64 e encontra respaldo no artigo 70 da Constituição de 1969, cujo parágrafo primeiro determina que “o controle externo do Congresso

Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de **auditoria financeira e orçamentária** (grifamos), bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos."

A Constituição, em verdade, trouxe para o serviço público o sistema de auditoria e distinguiu a auditoria financeira da orçamentária. A diferenciação entre os dois tipos de auditoria certamente pode ser encontrada no item III da Lei n.º 4.320/64, isto é, o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos da realização de obras e prestação de serviços reservando-se à auditoria financeira a verificação do cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários. O parágrafo terceiro do citado artigo 70 da Constituição consubstancia este entendimento, como se lê da transcrição :

"§ 3.º — A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas da União, a que cabe realizar as inspeções necessárias."

O final do parágrafo **realizar as inspeções necessárias** é de clareza meridiana e dispensa o **empenho ou registro prévio** nos Tribunais de Contas ou órgãos equivalentes. De fato, o sistema arcaico do registro prévio apenas algema a ação dos Executivos retardando obras e serviços sem qualquer utilidade prática e nem ao menos satisfaz os requisitos básicos exigidos pela Constituição e pela Lei n.º 4.320/64.

Entretanto para que se tenha, com efetividade prática, um sistema de auditoria financeira e orçamentária, quer dizer, para que se implemente o sistema de acompanhamento de programas de trabalho e de avaliação de resultados mister se faz : 1.º) — aperfeiçoar a estrutura funcional-programática capaz de permitir um encadeamento a partir do processo de planejamento até o de avaliação; 2.º) — melhorar o sistema de classificação por natureza econômica, (ou mesmo suprimi-lo); 3.º) — fazer com que a classificação institucional corresponda a um ordenador de despesa, na forma ditada pelo Decreto-Lei 200/67; 4.º) — simplificar o sistema de classificação por objeto de despesa : ainda hoje no Brasil se discute a classificação de um cinzeiro (exemplo tomado a esmo) como material permanente ou de consumo e muitas contas de ordenadores pendem de aprovação por falta de clas-

sificação adequada; pode-se então, pensar em avaliação de resultados quando, na prática, a energia dos controladores e auditores se exaure em verificações de semelhante natureza?; 5.º) — estabelecer e desenvolver um sistema de quantificação de metas, imprescindível para um eficaz acompanhamento físico e melhor avaliação de resultados; 6.º) — a par de tudo isto desenvolver um sistema simples e eficiente de administração financeira em que a responsabilidade pela movimentação de recursos públicos esteja a nível de execução, sem registros prévios, aperfeiçoados os sistemas de controle interno e externo.

Encontra nessa relação o leitor algumas sugestões para um verdadeiro caminho de reforma e modernização administrativa.

Infelizmente, algumas equipes que tem trabalho nesse processo parecem desconhecer as abordagens modernas da administração por objetivo, acima ligeiramente delineada dentro das coordenadas do orçamento-programa como instrumento ao mesmo tempo do planejamento e das finanças públicas.

Resulta, então, que tais equipes perdem, dias e meses e até anos, em busca de uma estrutura ideal a nível interno de uma autarquia ou de um Ministério, sem qualquer possibilidade de verificação prática das modificações introduzidas no organograma. Não há mesmo condições de testar, teoricamente, a validade de tais alterações pela inexistência de parâmetros pré-identificados. Também não se cuida do treinamento do pessoal, e não se cuida porque a ótica está toda dirigida para as modificações estruturais sem qualquer preocupação com técnicas modernas. Seria o caso de alguma autoridade na Administração Federal assumir o encargo de verificar se as equipes assim formadas têm realmente as habilitações teóricas necessárias para o desenvolvimento de programas dessa natureza, bem como se seus elementos estão devidamente registrados nas instituições que disciplinam o exercício profissional, como a Ordem dos Advogados, os Conselhos de Economistas, de Engenheiros e Arquitetos, de Contadores, de Administradores etc. Tais Conselhos, por sua vez, deveriam estar alertas e sabemos, por exemplo, que o SERFHAU, do Ministério do Interior, é extremamente rigoroso na formação de equipes que devam operar com financiamento por ele concedido. Congratulações, pois, ao SERFHAU. Não é nossa intenção prejudicar ninguém, mas não é justo que pessoas municiadas de parques conhecimentos doutrinários e sem experiência prática se coloquem em atividades que poderiam ser melhor exercidas pelos jovens egressos de nossas universidades, ansiosos de trabalhar e implementar técnicas novas, sem compromissos com

o passado e que além disso têm direito a um lugar ao sol que, no futuro, farão brilhar com maior intensidade em clima de harmonia e de prosperidade.

É óbvia, no entanto, a necessidade de uma análise mais profunda da institucionalização do Governo Federal, por exemplo, com base no Decreto-Lei 200/67, verdadeira cartilha da modernização administrativa. Voltaremos a esse assunto na primeira oportunidade.

Nossa posição, portanto, situa-se naquela corrente de pensamento cujo princípio norteador é o de que é responsabilidade primária do Legislativo conceder ao Executivo os créditos orçamentários necessários para que este exerça a administração da coisa pública.

Com efeito, se rastreássemos a evolução dos Parlamentos, senão em toda a história da humanidade, mas principalmente a partir da Carta, assinada por João Sem Terra, em 1215, no histórico e aprazível contado de Runnymede⁵ veríamos claramente que é defeso ao Legislativo negar créditos orçamentários ao Executivo. Não nos ocorre memória histórica de que algum Legislativo tenha deixado o Executivo sem tais créditos. O caso mais notável ocorreu no Governo do Presidente Epitácio Pessoa que, para extinguir as caudas orçamentárias (orçamentos rabi-longos, de Ruy Barbosa) vetou toda a lei da despesa, constituindo-se memorável documento de Direito Orçamentário Brasileiro a mensagem de convocação do Congresso Nacional, para conhecer do veto, bem como o parecer do relator, na Câmara dos Deputados. Há separatas da **Revista do Serviço Público** desses documentos que o leitor poderá consultar ainda com proveito. Neste caso foi o próprio Executivo que preferiu ficar sem orçamento a ter um orçamento desfigurado, tal como lhe enviara o Congresso, e abriu caminho para a reforma constitucional do Governo do Presidente Artur Bernardes.

Por conclusão parece ter ficado claro que o verdadeiro cerne do problema levantado na parte final do artigo 80 da Constituição de São Paulo não diz respeito realmente à rejeição do projeto de lei de orçamento, mas à tentativa de voltar ao sistema de subsistência de lei de orçamento anterior, resultando destarte a votação do orçamento em instrumento de barganha política. Em boa hora o Pretório Excelso eliminou tal possibilidade.

5. Título completo da Magna Carta: Magna Carta de Libertatibus Angliae, já em 1225 no reinado de Henry III.