

O Conselho Técnico de Economia e Finanças Seu Conceito Histórico-Jurídico

VALENTIM F. BOUÇAS

(Secretário do Conselho Técnico de Economia e Finanças)

HÁ 25 anos desde a sua instituição como *Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios*, e há 9 anos desde o advento do atual regime constitucional, vem o *Conselho Técnico de Economia e Finanças* cumprindo em tôda a amplitude o seu programa legal de trabalhos, sem que quaisquer escolhos de importância maior surgissem a perturbar a marcha normal de suas funções regulares.

Entretanto, algumas vêzes levantam-se dúvidas quer quanto ao órgão em si mesmo, quer quanto ao vigor de suas atribuições legais, em virtude não só da Constituição de 1946 e criação do Conselho Nacional de Economia, como ainda em face da outorga de atribuições aparentemente correlativas a outros órgãos existentes.

Para que avulte na opinião pública o verdadeiro sentido histórico e jurídico-legal do exercício das suas atribuições específicas, dispomos-nos a fazer um amplo retrospecto da longa trajetória do Conselho Técnico, do qual podemos falar com a autoridade funcional e moral que a assistência de cada dia, em tantos anos, nos confere.

I — À LUZ DA HISTÓRIA

Em 1930, os Srs. Ministros da Fazenda, Dr. José Maria Whitaker, e da Justiça, Dr. Oswaldo Aranha, em reunião no Palácio Monroe, procuravam conhecer a situação financeira dos Estados e Municípios, visando a reorganização geral dessas unidades da Federação ("Finanças do Brasil", vol. I, 1932, págs. 3 e 4). Aconteceu, entretanto, que tôdas as informações solicitadas pelos dois Ministros, relativas à receita, despesa e dívidas, não puderam ser respondidas nem apuradas nas repartições federais existentes.

Comentava-se muito nessa ocasião a suspensão do serviço da dívida externa, o que acarretava maiores dificuldades ao reerguimento do crédito externo. No Jornal do Comércio (domingo 25 de janeiro de 1931), aparecia a primeira contribuição de Valentim F. Bouças, com um estudo sobre as responsabilidades da nossa Dívida na Inglaterra, Estados Unidos, França e Holanda. Apontava-se, além disso, um remédio para o momento.

E, em setembro do mesmo ano, o Ministro José Maria Whitaker, entretinha conversação com os banqueiros ingleses e americanos, no sentido de renovar a política dos "fundings", iniciada por Campos Sales, em 1898. Assim, já nas vésperas de S. Excia. deixar o Govêrno, no dia 9 de outubro de 1931, levou à Reunião Ministerial o projeto do 3.º "Funding". Solidário com a política revolucionária dos tenentes de então, Oswaldo Aranha, Ministro da Justiça, pediu vista do projeto do 3.º Funding apresentado por Whitaker, com o intento deliberado de evitar a retomada dos pagamentos de nossos compromissos no estrangeiro, pelo menos naquela época. Era flagrante a divergência entre os pontos de vista dos Ministros da Justiça e da Fazenda.

Deferido pelo Chefe do Govêrno, o pedido formulado pelo Dr. Aranha, este mandou chamar Valentim F. Bouças para estudar e emitir parecer reservado dentro de 24 horas, sobre o projetado 3.º "Funding". Nesse sentido conversaram na sua residência na Ladeira do Ascurra (antiga Fazenda do General Dick Van Hogendorper — General de Napoleão Bonaparte). Ali estavam João Alberto, Cascardo, Pedro Ernesto, Carneiro de Mendonça e outros Tenentes. Às 22 horas, do dia 10 de outubro de 1931, foi terminado o parecer, concordando com o projeto Whitaker, apenas recomendando que os juros fôssem de 4 em vez de 5%, e que os prazos de resgate fôssem mais longos.

O Ministro Aranha recebeu o trabalho discutiu-o e finalmente recomendou a sua aceitação baseado no parecer emitido. E assim, a 12 de outubro de 1931, antes do ato oficial da inauguração da Estátua de Cristo Redentor, o Ministério, sob a presidência do Chefe do Govêrno aceitava o trabalho de Whitaker com as emendas de Oswaldo Aranha. Inaugurava-se, assim a estátua do Corcovado, uma hora após ter sido aprovada a "conservação do crédito brasileiro no mercado internacional".

Falando em São Paulo, anos depois, sobre este episódio, o Dr. José Maria Whitaker declarava a Valentim F. Bouças ter naquele instante a chave do segredo da aceitação do seu trabalho, pois ele já o considerava rejeitado quando da reunião do Gabinete Ministerial em 9 de outubro de 1931. Essa vitória de Whitaker não impediu, entretanto, que Oswaldo Aranha o substituisse daí a um mês, isto é, em novembro de 1931. Whitaker deixara de ser Ministro da Fazenda, pela pressão dos Tenentes, mas a sua apólice de seguro, para garantir o crédito do Brasil, tinha sido emitida e aceita.

Como consequência desse episódio foi constituída uma Comissão de Estudos com a finalidade de reunir os elementos financeiros e econômicos de que carecia o Govêrno, Comissão que iniciou seus trabalhos atribuindo a um de seus componentes, o Dr. José Carlos Macedo Soares, o estudo da situação geral dos Estados do Amazonas e de Alagoas. Secretariava a Comissão o Senhor Valentim F. Bouças, diretor geral dos Serviços Hollerith, organização que realizava o serviço de contabilidade mecanizada do Ministério da Fazenda.

Proseguia a Comissão de Estudos suas pesquisas quando passou a exercer o cargo de Ministro da Fazenda, o Dr. Oswaldo Aranha, até então, Ministro da Justiça.

Resolveu, nessa ocasião, o Govêrno, dar nova constituição àquela Comissão de Estudos, que, assim, pelo Decreto n.º 20.631 de 9-11-31, passou a cha-

mar-se Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, a qual, funcionando sob a direção do Ministro da Fazenda encarregasse-ia de "proceder ao estudo minucioso da situação econômico-financeira de cada Estado e seus Municípios, facultando ao Governo Provisório, com os subsídios que lhe oferecesse, a decretação de medidas necessárias à reorganização econômica e administrativo do país". Foram nomeados membros da Comissão de Estudos os Drs. Antônio Carlos R. de Andrade, J. C. Pereira Lima, José Carlos Macedo Soares, Major Juarez Távora, Oscar Weinschenck, Eugênio Gudin, Joaquim Catramby, Alceu G. de Azevedo, e, Secretário Técnico, o Sr. Valentim F. Bouças.

Instalados os trabalhos, resolveu a Comissão de Estudos distribuir entre seus componentes o estudo da situação geral dos Estados do Brasil. Ao Secretário Técnico, Sr. Valentim F. Bouças, coube, também, a tarefa de organizar um serviço completo de controle da dívida externa dos Estados e Municípios.

Os Conselheiros muito trabalharam durante 1932, 1933 e 1934, apresentando ao Ministro da Fazenda pareceres sobre a situação geral dos Estados e assuntos gerais de economia e finanças. Salientaram-se os estudos feitos sobre o Problema do Café, Discriminação das Rendas Públicas, Revisão Tributária, Parte Econômica do Anteprojeto de Constituição, Criação do Conselho Federal de Economia e Finanças, O Impôsto de Exportação, O Empréstimo Americano do Estado do Ceará.

Durante as pesquisas feitas para instalação dos serviços de controle da dívida externa dos Estados e Municípios, o Sr. Valentim F. Bouças levou ao conhecimento do Governo que a fiscalização do emprêgo das importâncias retidas pelos Estados e Municípios aos seus agentes pagadores, destinadas ao serviço de juros e amortizações dos empréstimos externos, não era feita com eficiência, tanto pelos Estados como pelos Municípios, por falta de elementos; que os referidos agentes pagadores na sua maioria não remetiam aos seus representantes, e em oposição ao que estatuíam as cláusulas contratuais, os títulos resgatados e os coupons pagos; que ditos banqueiros não devolviam aos Estados e Municípios as importâncias relativas aos títulos e coupons que, chamados a pagamento, não tinham sido reclamados pelos portadores nos prazos normais de pagamento, caindo assim em prescrição; que Estados e Municípios, por falta de fiscalização, estavam pagando duas e mais vêzes a mesma dívida por terem sido as remessas desviadas para outros fins...

Considerando êsses fatos, resolveu o Governo, por Decreto n.º 22.089, de 16 de novembro de 1932, criar um órgão permanente de fiscalização dos empréstimos externos dos Estados e Municípios, atribuindo êsse encargo à Secretaria Técnica da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios.

Dêsse modo, a partir de 16 de novembro de 1932, passaram a existir no Ministério da Fazenda dois órgãos distintos: a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios (Decreto n.º 20.631, de .. 9-11-1931), que, como órgão consultivo realizava estudos com a finalidade de auxiliar o Ministro da Fazenda na solução dos problemas econômicos e financeiros do país, e a Secretaria Técnica da mesma Comissão de Estudos

que, na qualidade de órgão executivo, ficou encarregada de fiscalizar a situação dos empréstimos externos dos Estados e Municípios.

Esclareceu o Decreto n.º 22.089 que os Estados e Municípios ficavam obrigados a fornecer à Secretaria Técnica tôdas as informações que lhes fossem solicitadas referentes aos seus empréstimos externos e que deveriam também autorizar seus banqueiros e agentes pagadores a atenderem a todos os pedidos de dados feitos pela Secretaria Técnica de modo a que esta pudesse dar desempenho completo à incumbência que lhe fôra atribuída. Acrescentava ainda o art. 3.º, parágrafo único, do Decreto citado, que a Secretaria Técnica poderia "examinar *in loco* tôdas as contas dos agentes ou banqueiros, concorrentes aos empréstimos realizados pelos Estados e Municípios.

A instituição dêsse serviço de fiscalização da dívida externa estadual e municipal, necessariamente, obrigaria a Secretaria Técnica a organizar um quadro permanente de auxiliares especializados. Visando atender a essa necessidade o Decreto n.º 22.089, em seu art. 4.º, estabeleceu que os Estados e Municípios contribuiriam com uma quota para a despesa com a fiscalização de sua dívida externa, quota que seria fixada anualmente pelo Ministro da Fazenda. Por Decreto n.º 22.246, de 22-12-1932, foram regulamentados os serviços de fiscalização da dívida externa estadual e municipal, criados pelo Decreto n.º 22.089.

Em julho de 1934, o Governo Federal, considerando os ótimos resultados alcançados com os trabalhos realizados pela Secretaria Técnica, tanto pela sua acertada orientação técnica como pela imparcialidade de suas publicações, resolveu, no dia 3, baixar o decreto n.º 24.533, dispondo que, além da execução dos trabalhos referidos nos Decretos ns. 22.089 e 22.246, deveria a Secretaria Técnica estender seus estudos aos empréstimos externos da União. Esclarecia êsse Decreto n.º 24.533 que as repartições fazendárias relacionadas no Decreto n.º 24.036 como executoras daquêles trabalhos ficariam exoneradas dessa atribuição.

Coroada pelo êxito dos trabalhos a ela atribuídos, não poderia receber mais honroso laurel do que o que lhe deferiu o então Ministro da Fazenda e um de seus instituidores, o Dr. Oswaldo Aranha, e que grifamos em seu "Relatório", apresentado ao Senhor Chefe do Governo Provisório:

"A situação encontrada pelo Governo era de tal balbúrdia e de tal forma difícil de regular, que foi criada uma Comissão de técnicos e homens de reputada capacidade para examinar e aconselhar as soluções.

Esta Comissão, à qual me refiro em capítulo especial, presidida pelo eminentíssimo Dr. Antônio Carlos, assistida por mim pessoalmente, e secretariada pelo Sr. Valentim Bouças, fêz, e continua a fazer, obra meritória e digna de todos os elogios (in "Discurso" de 16-3-1934.)"

Todavia, instalada a Assembléia Nacional Constituinte de 1934, suspendeu a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios seus trabalhos junto ao Ministro da Fazenda, acatando decisão do seu Presidente e também Presidente daquela alta assembléia, o Dr. Antônio Carlos Ribeiro de Andrada.

A Secretaria Técnica, porém, dada a envergadura dos trabalhos que lhe estavam cometidos e que exigia sempre maior concentração de atividades, continuou a realizar sua tarefa permanente de fiscalização criada pelos Decretos ns. 22.089, 22.246 e 24.533, todos com força de lei em face do determinado pelos artigos 1.º e 17 do Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil.

A evolução dos problemas econômicos, financeiros e administrativos alcançou estágios mais elevados e extravasou do âmbito puramente estadual e municipal a que se ligavam as atribuições da Secretaria Técnica para alcançar e confundir-se nas três esferas de governo. A permanência do órgão se impunha com força de dar àquela Comissão de Estudos um caráter mais amplo e mais profundo às suas tarefas e, consequentemente, a sua transformação em órgão de sentido mais definido e mais estável perante aquelas administrações, bem assim no campo das relações internacionais. Assim em 1937, no dia 25 de novembro, o Sr. Presidente da República, usando da faculdade que lhe conferia o art. 180 da Constituição Federal, resolveu criar pelo Decreto-lei n.º 14, no Ministério da Fazenda, o Conselho Técnico de Economia e Finanças, como órgão técnico-consultivo e com a atribuição de estudar, emitindo parecer, questões de ordem econômico-financeira da União, Estados e Municípios. O art. 2.º do Decreto-lei n.º 14 esclarecia que os pareceres do Conselho Técnico seriam emitidos, "quando submetidos ao seu exame" assuntos de economia e finanças em geral. O art. 2.º caracterizava, mais uma vez, a parte consultiva do órgão instituído, isto é, o plenário, formado por oito conselheiros e pelo Secretário Técnico.

Já o art. 6.º do Decreto-lei n.º 14, estabelecia que ficariam "atribuídos à Secretaria Técnica do Conselho Técnico de Economia e Finanças todos os serviços e obrigações criados pelos Decretos ns. 22.089, de 16-11-1932, 22.246, de 22-12-32, e 24.533, de 3 de julho de 1934".

Era a parte técnica, permanente, do Conselho Técnico, que incorporaria, para sua execução, a Secretaria Técnica da antiga Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios. Ratificando a providência constante do art. 4.º do Decreto n.º 22.089, o art. 8.º do Decreto-lei número 14 fixava que os Estados e Municípios continuariam obrigados ao pagamento das quotas anuais destinadas ao pagamento das despesas de manutenção da Secretaria Técnica e, mais ainda, estipulava que a União passaria também, a contribuir permanentemente com uma quota destinada àquele fim.

De 1937 a 1945 deu o Plenário do Conselho Técnico colaboração preciosa ao Ministro da Fazenda, sendo de salientar os pareceres emitidos sobre: Bólsa de Valores, Lei Monetária, "Open market policy", Nacionalização de Bancos de Depósito, proteção à Indústria do Carvão Nacional, Impôsto único sobre Petróleo, Financiamento de Indústrias Básicas, Organização da Companhia Nacional Hidrelétrica do São Francisco e da Siderurgia Nacional.

A Secretaria Técnica continuou a executar os serviços de controle e fiscalização da dívida externa, atribuições estas confirmadas pelo Decreto-lei n.º 6.019, de 23-11-1943.

a) *Iniciativas*

Cabe aqui recordar algumas realizações de importância que se verificaram em 1939-1941 sob a orientação técnica da Secretaria do Conselho. A primeira em 1939, quando os Estados e Municípios solicitaram à Secretaria Técnica que completasse os estudos, que iniciara em 1932, sobre uma indispensável padronização dos orçamentos e balanços daquelas unidades da Federação.

Por intermédio de duas Conferências Nacionais de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, cujos plenários reuniram as maiores autoridades brasileiras nesses assuntos, foi possível chegar-se a resultados positivos, padronizando-se os orçamentos e balanços dos Estados e Municípios. Pelo Decreto n.º 1.804, de 24 de novembro de 1939, completado pelo Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho de 1940, foram os objetivos da padronização oficializados, cabendo por êsses diplomas legais, desde então, à Secretaria Técnica do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, verificar o cumprimento do determinado naqueles decretos-leis e solucionar as dúvidas que surgissem na sua interpretação.

Dessa forma, pela primeira vez no Brasil e a partir de 1941, pôde a Secretaria Técnica levantar a estatística financeira dos Estados e Municípios.

Outra realização a mencionar é a Conferência Nacional de Economia e Administração, no Rio de Janeiro, com a presença de todos os chefes dos governos estaduais, com o propósito de ajustar a reestruturação administrativa e econômica do país.

Em maio de 1941 surgiu mais uma iniciativa, quando se reuniu, na Secretaria Técnica, a Conferência Nacional de Legislação Tributária, que visava reorganizar e racionalizar o sistema tributário brasileiro. A interrupção dos valiosos estudos então feitos permitiu que continuassem a existir muitos dos graves problemas tributários que constam da atual conjuntura.

Durante a realização da 2.ª Conferência de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, em sua 8.ª Sessão Plenária, foi solicitado, pela unanimidade dos representantes dos Estados e Municípios, que a Secretaria Técnica passasse a editar uma Revista que, estabelecendo contato permanente com os Estados e Municípios, levasse ininterruptamente ao conhecimento dos nossos administradores as mais modernas informações técnicas sobre problemas financeiros.

Dando cumprimento a essa nova tarefa, criou a Secretaria Técnica, em 1941, a "Revista de Finanças Públicas", que até hoje vem sendo editada com regularidade.

Em 1949, louvados na experiência adquirida na aplicação prática das normas adotadas pelo Decreto-lei n.º 2.416, nova reunião de Contabilidade e Fazenda foi levada a efeito junto à Secretaria do Conselho, já agora também para atender à evolução e ao aperfeiçoamento da técnica e para interessar a União nos princípios da padronização.

Os resultados dos trabalhos então realizados, cujo alcance transcendeu de toda expectativa, tiveram a melhor acolhida na esfera do Poder Executivo e, inclusive, no seio do Parlamento, onde foram transformados no projeto de

“Lei Orgânica da Finança Pública” e atualmente se encontra no Senado Federal sob a atenção e exame dos seus órgãos técnicos.

Todo esse longo período de História do Conselho Técnico está fartamente documentado e divulgado nos 18 volumes da série “Finanças do Brasil”, editada de 1932 a 1953 sob a responsabilidade do Secretário Técnico, em 4 volumes de Anais das Conferências de Economia e Administração e de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários e em quase duas centenas de números da “Revista de Finanças Públicas”.

Mais recentemente, o Decreto n.º 34.791, de 16 de dezembro de 1953, tendo em vista o contido no Decreto-lei n.º 14, de 1937, dispôs sobre as atribuições, a organização e o funcionamento do Conselho Técnico de Economia e Finanças.

b) *Resultados efetivos*

Como resultados práticos do exercício regular de suas atividades, podem-se resumir os seguintes:

a) Divisão da Dívida Externa — criada como primeiro esteio da reorganização financeira do Brasil a partir de 1930. Graças aos seus serviços foi possível estabelecerem-se e fixarem-se as bases para a sistematização de todos os interesses da dívida externa do Brasil nesses últimos cinco lustros e chegar-se à conclusão dessa realidade indiscutível — os saldos em circulação da dívida fundada externa brasileira que, convertidos a libras, em 1930 se expressavam em £ 267.173.023 (100%), hoje não vão além de £ 71.740.487 (27%).

Recorda-se que, pelo referido Decreto-lei n.º 6.019, aos portadores foi oferecido escolherem uma de duas maneiras de passarem a receber seus juros e capital:

Plano A — no qual os títulos *continuariam com o valor nominal primitivo* sofrendo, porém, a taxa de juros, uma substancial redução. Os Estados e Municípios, em conformidade com os contratos originais, continuariam como responsáveis pelo pagamento do serviço dos seus títulos incluídos nesse Plano; e

Plano B — no qual os títulos *sofreram uma redução de 20 ou 50% no seu valor nominal* uniformizando-se os juros em 3,75%. No momento da opção os portadores receberiam uma bonificação em dinheiro, além do Governo Federal se tornar responsável pelo pontual pagamento do serviço dos títulos dos Estados e Municípios incluídos nesse plano.

Aos portadores foi concedido o prazo de 30 meses para usarem do direito de opção pelo Plano A ou B.

Durante o prazo referido no item 3, atendendo a que a determinação dos serviços sofria alterações conforme o processamento das opções, o Governo Federal resolveu adiantar aos Estados e Municípios, nas épocas devidas, o numerário indispensável aos pagamentos dos compromissos, tanto do Plano A como do Plano B, solicitando, em seguida, o recolhimento ao Banco do Brasil dos cruzeiros equivalentes às remessas efetuadas.

Este foi o *modus faciendi* até julho de 1946, quando a Secretaria Técnica sugeriu que, a partir dessa época, apenas os serviços do *Plano B* fôssem adiantados pelo Governo Federal. As transferências relativas ao *Plano A*, ficariam na dependência do prévio depósito dos correspondentes cruzeiros pelos Estados e Municípios devedores.

O então Ministro da Fazenda aprovou a sugestão da Secretaria, mas, em seguida, depois de ouvido o Delegado do Tesouro em New York sobre o assunto, resolveu reconsiderar sua resolução e determinou que a União continuasse a adiantar os fundos necessários aos pagamentos totais dos Planos *A* e *B*, como se fazia na época das opções. Não mais foi alterada tal determinação.

Não tendo os Estados e Municípios disponibilidades que permitissem o pagamento da bonificação referida no *Plano B* e da liquidação prevista no artigo 2.º do citado decreto-lei n.º 6.019, bem como dos juros vencidos e não pagos até 31-12-1943, o Governo Federal adiantou os recursos necessários a esses pagamentos que passaram a formar o "Empréstimo Interno de Conversão" de que trata o Decreto-lei n.º 7.253, de 18-1-1945, cujo serviço anual de 6% (5% para juros e 1% para amortização) deveria ser pago à União pela entidade devedora a partir de 1945.

As parcelas não indenizadas foram se acumulando, tendo a Secretaria Técnica, por determinação ministerial, entrado em entendimentos com os Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais e Município de Pôrto Alegre no sentido de serem firmados ajustes para resarcimento das importâncias em atraso. Esses acôrdos, à exceção do celebrado com o R. G. do Sul, não têm sido cumpridos com regularidade pelas entidades relacionadas.

Acrescente-se que os pagamentos no exterior vêm sendo rigorosamente atendidos, quer na parte dos juros, quer na parte de amortizações, nos moldes adotados pelo Decreto-lei n.º 6.019, de 23 de novembro, em pleno vigor, e nos seus conseqüentes — o Decreto-lei n.º 6.410, de 10-4-1944, 7.253, de 18-1-1945 e 9.051, de 12-3-1946.

Circunscritas, inicialmente, aos serviços de fiscalização dos empréstimos externos como visto, essas atividades se foram ampliando de ano para ano, de forma a colocar a Secretaria do Conselho Técnico na posição de órgão central de assistência técnica às administrações financeiras dos Estados e Municípios, além de um centro de elaboração e divulgação de estudos no campo das finanças públicas.

b) Padronização de Orçamentos e Balanços Estaduais e Municipais — Esse setor de trabalho, embora tenha tido seus primórdios nos estudos e levantamentos da antiga Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, obedeceu a um plano determinado a partir das primeiras Conferências de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, alcançando caráter obrigatório com o Decreto-lei n.º 2.416, de 17-7-1940, vigente.

Competindo à Secretaria Técnica a orientação e fiscalização na aplicação das Normas de Padronização baixadas com aquele ato de lei, já agora se pode estabelecer os confrontos entre os documentos de orçamentos e balanços de todos os Estados e de mais de dois milhares de municipalidades, extraindo-se as estatísticas financeiras com absoluta atualidade, bastando observar

que já estão divulgados e conhecidos resultados estatísticos dos orçamentos de 1955 e dos balanços de 1954.

c) Revista de Finanças Públicas — Elemento dos mais necessários e reciamados na administração pública, resultou sua fundação da proposta dos técnicos em contabilidade pública e assuntos fazendários, dada a ausência que sentiam de um elemento de ligação dos assuntos técnicos-financeiros entre os diversos organismos estaduais e locais.

Compreendida essa necessidade, foi bem aceita e unanimemente aprovada a proposta de se fundar no Conselho Técnico a Revista de Finanças Públicas, a qual vem desde então cumprindo sua alta finalidade, não só levando a todos os pontos do país as informações especializadas, mas sobretudo atuando como elo entre os inúmeros setores da administração pública técnico-financeira.

d) Estudos de Política Financeira — Entre os assuntos que mais direta e imediatamente interessam ao Ministério da Fazenda, os estudos de política financeira são, sem dúvida, a base de toda a estrutura em torno da qual giram as altas decisões do seu titular. Quer no campo do Crédito Público, quer no da Política Orçamentária e da Política Aduaneira, como no da Tributação, imprescindível se faz a cobertura das diretrizes fazendárias com os estudos dessa ordem.

Esse objetivo, dentro da Política do Ministério da Fazenda, vem sendo suprido no campo financeiro de forma completa, pelo Conselho Técnico, às sucessivas administrações e por intermédio da Assessoria prestada pela Divisão de Estudos Financeiros.

e) Foram ainda transferidos ao Conselho os trabalhos eventualmente não terminados, inclusive a publicação dos projetos, relatório final e toda a documentação remanescente da Seção Brasileira da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, única inovação que poderia ser apontada no atual regimento, mas que, por ter sido criada por troca de notas diplomáticas, conforme Portaria de 24 de outubro de 1951 do Ministério das Relações Exteriores, comportava-se plenamente na força de um simples decreto, diante da necessidade de se preservar um valioso patrimônio e um magnífico repositório de estudos econômicos.

E assim foram preparados 17 volumes contendo toda a matéria tratada pela referida Comissão, cuja distribuição em larga escala vem beneficiando os diversos setores da economia brasileira, como atestam, ainda, as constantes solicitações que são dirigidas à Secretaria Técnica.

f) Complementando êsse conjunto de caráter eminentemente técnico, ainda o Decreto n.º 35.482, de 7 de maio de 1954, veio entrosar no Conselho Técnico a Comissão Consultiva do Acôrdo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), setor que já demonstrou a real importância de seus estudos e atribuições quando, das recentes reuniões preliminares da Comissão Permanente do GATT, em Genebra, pôde levar àquele organismo internacional as diretrizes específicas do Governo do Brasil, como o faz presentemente, no curso da Sessão recentemente instalada naquela cidade Suíça.

II — À LUZ DO DIREITO

a) Atribuições legais:

Como ficou evidenciado pelo retrospecto histórico, todas as atribuições conferidas tanto ao Conselho Técnico (Plenário) quanto à Secretaria Técnica, ambos subordinados só e diretamente ao Ministro da Fazenda, o foram por via de atos emanados de lei (Decreto n.º 19.398-30), em cujo cumprimento tais entidades, em particular a Secretaria Técnica por seu caráter dinâmico de órgão executivo, vêm desenvolvendo normal funcionamento e prestando valioso serviço à causa pública.

Garantem-lhe, assim, o exercício atual das suas atividades, os seguintes dispositivos legais::

No setor da dívida externa:

a) Decreto n.º 22.089-32, que lhe atribui:

- 1) a fiscalização dos serviços dos empréstimos externos dos Estados e Municípios, com a colaboração direta das mesmas entidades e autorização aos seus banqueiros para fornecerem todos os elementos indispensáveis à eficiência daquela fiscalização (artigos 1.º, 2.º e 3.º);
- 2) a colaboração com a diretoria de Estatística Econômica das proporcionais à importância dos respectivos empréstimos externos de cada Estado ou Município (art. 4.º).

b) Decreto n.º 22.246-32, que fixa

- 1) a regulamentação para a fiscalização de que trata o Decreto n.º 22.089-32 (arts. 1.º e 2.º);
- 2) a ampliação das obrigações dos Estados e Municípios para a execução dos trabalhos de fiscalização da dívida externa (artigo 3.º);
- 3) o aperfeiçoamento da escrituração, registro completo dos contratos e discriminação das características dos empréstimos (artigo 4.º);
- 4) a representação, em face dos estudos da situação particular de cada empréstimo, sobre a conveniência de estabelecer acôrdos visando diminuir os encargos correspondentes (art. 5.º);
- 5) a requisição de funcionários federais (art. 9.º);
- 6) a manutenção da obrigatoriedade das quotas dos Estados e Municípios para a fiscalização dos empréstimos externos e modo de recolhimento e aplicação do respectivo produto (art. 10).

c) Decreto n.º 24.533-34, que confere:

- 1) a ratificação das atribuições conferidas na legislação citada e exoneração das repartições fazendárias de idênticas atribuições dadas pelo Decreto n.º 24.036-34 (art. 1.º);
- 2) a colaboração com a diretoria de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda para o fornecimento de có-

pias de todos os seus estudos e demais esclarecimentos quando solicitados (art. 2.º);

3) a extensão dos trabalhos aos empréstimos externos federais, com a mesma orientação dada nos decretos ns. 22.089 e 22.246 (art. 3.º).

Instituído o Conselho Técnico de Economia e Finanças, tôdas as atribuições enumeradas passaram ao seu programa normal de atividades, ex-vi do Decreto-lei n.º 14, de 25 de novembro de 1937, *verbis*:

“Art. 6.º Ficam atribuídos à Secretaria Técnica do Conselho Técnico de Economia e Finanças todos os serviços e obrigações criados pelos Decretos ns. 22.089, de 16 de novembro de 1932, 22.246, de 22 de dezembro de 1932, e 24.533, de 3 de julho de 1934, sem prejuízo da contabilização que compete à Contadoria Central da República na parte referente à dívida externa federal”.

Além dos atos legais citados e ratificados no art. 6.º transcrito do Decreto-lei n.º 14-37, vigente, ainda o Decreto-lei n.º 6.019, de 23 de novembro de 1943, assegurou-lhe a obrigatoriedade da fiscalização e controle nesse campo das finanças públicas, quando estabelece em seu

“Art. 8.º Incumbe à Contadoria Geral da República, na parte relativa aos empréstimos federais, e à Seção Técnica de que trata o decreto n.º 22.089, de 16 de novembro de 1932, no que concerne aos empréstimos estaduais e municipais, fiscalizar a execução dêste decreto-lei”.

No setor da padronização de orçamentos e balanços:

O Decreto-lei n.º 2.416, de 16 de julho de 1940, que veio atribuir à Secretaria Técnica a orientação na aplicação das normas financeiras respectivas, estabelece e fixa essas atribuições nos seguintes termos:

“Art. 44. Os Estados e os Departamentos das Municipalidades, ou órgãos equivalentes, remeterão à Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, até o dia 30 de junho de cada ano, os balanços do exercício anterior, acompanhados das seguintes demonstrações:

“Art. 50. A Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, sempre que se tornar necessária a criação, a substituição ou a supressão de qualquer tributo, poderá colaborar com o Estado ou o Município no estudo respectivo.

Art. 51. Cada Estado enviará anualmente aos demais e à Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, até o dia 28 de fevereiro, exemplares avulsos da lei orçamentária do exercício; e, tanto quanto possível, cópias das leis sobre matéria tributária, à medida que forem sendo expedidas.

Parágrafo único. Cumpre também aos Departamentos de Municipalidades, ou repartições equivalentes, remeter à referida Secretaria e aos órgãos congêneres nos outros Estados, dentro do mesmo prazo, exemplares das leis orçamentárias dos Municípios.

.....

Art. 53. As dúvidas que surgirem na interpretação das normas constantes da presente lei serão resolvidas pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, mediante comunicação circular a todos os Estados, Departamentos das Municipalidades e Prefeituras das Capitais dos Estados."

No setor técnico-administrativo:

O Decreto n.º 34.791, de 16 de dezembro de 1953, por fim, veio dar regulamentação a todos êsses vigentes princípios de direito.

Desenhando-se no círculo legal do referido Decreto-lei n.º 14-37 e legislação nêle consubstanciada, o novo regimento do Conselho Técnico, como é lógico, não inovou quanto às atribuições do mesmo órgão, apenas codificando e dando forma à legislação e regulamentos acima reportados, e incorporando outras decisões técnico-administrativas devidamente aprovadas e já constantes dos Anais do mesmo Conselho. E no que se refere à Secretaria Técnica, apenas deu-lhe modo de composição interna e especificou, como é óbvio, as atribuições de cada um dos setores de trabalho em que se divide, e que têm por finalidade dar cobertura às superiores atividades do Ministro da Fazenda.

b) Legitimidade de suas atribuições

A análise feita nos capítulos anteriores deixou de manifesto que as atribuições conferidas ao Conselho Técnico e à Secretaria Técnica estão lastreadas por sólidos princípios de ordem legal, cuja *mens* e cuja *ratio* que rodearam a sua elaboração prevalecem intangíveis, a despeito da complexidade crescente que, em função do seu natural processamento evolutivo, assoberbam a administração pública nacional.

Por isso e mau grado ilações apressadas que se possam tirar de um estudo sumário sobre seus fundamentos legais, não trazem as atividades dos órgãos tratados qualquer eiva de ilegitimidade, que as desarrimaria na órbita jurídica.

Ora, é ponto de vista pacífico de exegese que nenhum texto, quer da lei, quer de regulamento, deverá ser interpretado ou comparado isoladamente ou com apêgo a palavras escoteiras, mas em face do conjunto de suas disposições e dos princípios gerais que regem a espécie, pois como Celso já asseverava, "é incível julgar ou opinar com fundamento numa parte da lei, sem examinar toda ela" (D. 1, 3, *De legibus*, 24.) Do contrário, qualquer dispositivo é suscetível de restrições que o seu enquadramento no todo coerente, no sistema, não justifica.

Daquele modo, se se fizer um confronto da legislação reguladora de um órgão com a de outros existentes na organização pública, sem dúvida se encontrarão colisões e até conflitos de atribuições e competência. Analisada e interpretada pelo processo lógico, ver-se-á que tais incompatibilidades são apenas aparentes, ou supostamente entrelaçadas.

Isto é o que ocorre quando se defrontam o Conselho Nacional de Economia e o Conselho Técnico de Economia e Finanças. Sem um estudo mais adestrado de suas características legais poderia parecer à primeira vista que

se anulam na esfera de ação, evidentemente com superposição de um sobre o outro por sua força de origem.

Entretanto, no profundo de suas razões maiores de existência, são entidades com campos de ação distintos e atribuições próprias, que nem ao menos se entrecocam.

A própria autoridade da lei, a Constituição, que traça as lindes do Conselho Nacional de Economia, órgão de simples opiniamento, fixa que

“incumbe ao Conselho estudar a vida econômica do país e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias” (Artigo 205, § 2.º).

Em contraste, ao Conselho Técnico de Economia e Finanças, como órgão de consulta e assessoria técnica do Ministro da Fazenda, cabe, paralelamente (mas não colidentemente), o estudo da situação dos Estados e Municípios, mas principalmente sob o ponto de vista econômico-financeiro. E à Secretaria Técnica, no campo da execução, cumpre dar corpo objetivo às medidas alvitradadas, quer econômicas, quer financeiras, dentro da política do mesmo Ministro da Fazenda. Isto, diga-se por acréscimo, além e acima das suas atribuições específicas fixadas nos limites da legislação que a corporifica.

Entre êsses limites de competência e atribuições específicas, está a dívida externa, cujo regime atual de execução está contido no Decreto-lei n.º 6.019, de 23-11-1943, e que, como antes transcrito, distingue a parte que cabe à Contadoria Geral da República (empréstimos federais) da que é privativa da Secretaria Técnica do Conselho Técnico de Economia e Finanças (empréstimos estaduais e municipais) com apoio, aliás, em outros tantos atos legislativos estudados.

Voltando àquele aspecto interpretativo falho, tendo em vista a legislação organizadora e atributiva de competência da Contadoria Geral da República, à ela poderia ser cometida a tarefa exercida pela Secretaria Técnica no que tange à dívida externa.

Mas o Regimento (por seu próprio caráter de natureza interna), baixado com o Decreto n.º 35.403, de 1954, não atribui, como não poderia atribuir, a realização dos serviços que à Secretaria Técnica foram confiados por atos legais de força hierárquica positivamente superior, pois que àquela cabe atividades correlativas, porém, no campo exclusivamente da administração federal.

No que se refere à padronização orçamentária, sob o ponto de vista da legitimidade do ato que instituiu o sistema respectivo, o Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho de 1940, o assunto já foi suficientemente exposto, sem réplica, por ALFONSO ALMIRO (“Obrigatoriedade da Padronização Orçamentária”, in Boletim do CTEF, n.º 101 — maio de 1949), que, a par da comprovação da sua constitucionalidade, como veremos, afirma embasadamente que o

“Decreto-lei n.º 2.416 continua na plenitude de sua vigência”.

E assim se pronuncia o Dr. AFFONSO ALMIRO, cuja autoridade é proclamada entre outros, pelo Dep. ALIOMAR BALEIRO, Prof. SÁ FILHO e Ministro ARIZIO DE VIANA, também profundos doutrinadores no assunto:

“A Lei de introdução ao Código Civil estatui no seu artigo 2.º: ‘Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.’

§ 1.º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2.º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes não revoga nem modifica a lei anterior”.

Ficou demonstrado que a Constituição Federal, pelo seu sentido e pelo seu alcance, não contraria a natureza e a finalidade do Decreto-lei n.º 2.416. Logo, se não há incompatibilidade constitucional, ou melhor, se o espírito da Constituição não eliminou, antes pelo contrário, o fortaleceu, para que os dispositivos do diploma legal que aprovou a padronização orçamentária deixassem de ser “legalmente obrigatórios” seria necessária a existência de nova lei, que “expressamente a revogasse” ou “fôsse com ela incompatível” ou “regulasse inteiramente a matéria de que trata”.

Seria necessário ainda que o novo diploma legal fôsse de caráter especial, pois é notório que a lei geral não revoga a lei especial.

Ainda mais, seria preciso, no caso, que a nova lei fôsse federal, pois também é regra fundamental que “Nos regimes federativas, como o nosso, a supremacia cabe, necessariamente, às leis federais sobre as estaduais” (Clovis Beviláqua — Teoria Geral do Direito Civil — pág. 17 e Amaro Cavalcanti — Regime Federativo — página 191 e seguintes).

Não existe, até aqui, todavia, qualquer lei que contrarie o sistema fixado no Decreto-lei n.º 2.416, e portanto, de acordo com a boa hermenêutica e com as regras fundamentais de aplicação do direito, não se pode levantar dúvida sobre a plenitude de sua vigência.

Esta a razão porque considerei ousada sob o aspecto jurídico a asserção de Arízio de Viana, no sentido de que a padronização “não é legalmente obrigatória”. Sem dúvida é mister dos mais complexos e intrincados reconhecer-se de plano a não vigência de uma lei. Veja-se a jurisprudência dos nossos tribunais (ao judiciário cabe declarar a inconstitucionalidade da lei).

Revele-se o meu entusiasmo na defesa da legalidade e vigência da padronização de vez que se êste entusiasmo é grande, muito maiores são a minha certeza e a minha confiança, na sua legitimidade e na projeção dos seus benéficos efeitos.

A argumentação jurídica deve ter base científica. As considerações aqui desenvolvidas, obedeceram à lição de F. Sain-Prix: “Les arguments dont on use en droit positif se tirent: les uns du

texte même, de la loi; les autres, des travaux préparatoires et des sources où la loi a été puisée; d'autres, des principes généraux du droit, des vérités scientifiques ou de l'équité; d'autres, enfin, des dispositions des particuliers". (in — *Manuel de Logique Juridique* — pág. 22).

Não fôsse a repercussão que poderia ter a afirmativa categórica de Arízio de Viana, e o respeito à sua brilhante inteligência e, certamente, me dispensaria demonstrar, por evidentes, estas duas teses:

- a) A Constituição Federal de 1946 consagrou o princípio da padronização Orçamentária.
- b) O Decreto-lei n.º 2.416 continua na plenitude de sua vigência.

III — À LUZ DA CONSTITUIÇÃO

Sendo grande parte da legislação citada anterior à atual Constituição, de certo modo e por força de elucubrações de exegese, podem ocorrer dúvidas sobre a constitucionalidade das atribuições legais outorgadas ao Conselho Técnico e à sua Secretaria, e, consequentemente, sobre incompatibilizações outras de suas atividades face ao regime da Carta Magna de 1946.

E fazendo a "advocacia do diabo", alinharam-se, desde logo, os pontos em que tais incompatibilidades poderiam ser arguidas ou sofrer crítica mais severa, tendo em linha de consideração a autonomia dos Estados e Municípios.

De fato, a Constituição de 1946, sobre os direitos dos Estados e Municípios, preceitua:

- a) que êles se regerão pela Constituição e leis que adotarem, observados os princípios constitucionais do diploma federal (artigo 18);
- b) que êles se reservem todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes seja vedado pela Constituição federal (idem, § 1.º);
- c) que êles proverão às necessidades de seu governo e da sua administração (id., § 2.º).

Onde poderia medrar a dúvida que se pretende prevaleça, dentro das atividades normais conferidas legalmente aos órgãos em estudo? Ou ainda, sob que aspecto poder-se-iam apontar arranhões às prerrogativas inerentes às entidades federadas?

Ora, as atribuições legais do Conselho Técnico e da sua Secretaria, no que se refere à fiscalização e controle da Dívida Externa (Decreto-lei número 6.019, de 1943) e orientação das normas e padrões orçamentários (Decreto-lei n.º 2.416, de 1940), não colidem com os princípios constitucionais dos Estados, por isso e sobretudo que nem de leve lhes alcança a autonomia.

Já alhures foi dito pela Secretaria Técnica que,

"Se é verdade que os Estados e Municípios se encontram em pleno gozo da sua autonomia, após o advento da Constituição em

vigor, não menos verdade é que a centralização dos serviços de fiscalização e controle da dívida externa brasileira, bem como a sistematização das estatísticas orçamentárias e dos balanços estaduais e municipais obedecem ao mesmo imperativo de interesse nacional preconizado pelo Presidente Getúlio Vargas em seu discurso de 3 de outubro de 1931, ao dizer que, entre o Governo Central e os locais,

“deve haver identidade de diretrizes na ordem financeira, administrativa e econômica. Cumpre a todos seguir o mesmo rumo para uniformidade do esforço e semelhança de resultados”.

E ésse interesse nacional, superior, jamais foi negado pelas Constituições, estando antes conforme os preceitos do art. 5.º, número XV, letra b, e art. 18, § 3.º, da atual Constituição.

E tanto isto se afirma que jamais o Congresso Nacional e as Assembléias estaduais, por si e por seus órgãos específicos, opuseram qualquer objeção, por mínima que fosse, quanto à eficácia e razão de ser dessas prerrogativas, nem mesmo foi, ao menos pela rama, arguida a inconstitucionalidade desses atos.

A doutrina muito tem explanado sobre tais aspectos, não faltando mesmo entendimento que restringe a competência do poder da União de traçar meras normas de caráter geral sobre direito financeiro. Entretanto, mister se faz interpretar a expressão *geral* do dispositivo constitucional para conformá-la ao seu verdadeiro sentido.

Aceitam uns que o legislador, nos termos em que fixou que à União compete legislar sobre normas *gerais* de direito financeiro, quiz dizer que à União compete baixar normas que sejam *comuns* a todas as entidades que lhes devam dar observância. Isto porque certas normas de direito financeiro podem caber na esfera de execução de umas entidades de direito público e não em todas. E afirmam, sob este ponto de vista que, como diretrizes gerais, elas obrigam a todos indistintamente (CARVALHO PINTO — “Normas Gerais de Direito Financeiro”). E’ ainda o que diz o Professor SÁ FILHO, quando pontifica: “Entendo por normas gerais de direito financeiro, primeiro, aquelas que consigna a Constituição, e, segundo, que sejam aplicáveis à União, aos Estados e aos Municípios” (*in Finanças em debate* — “Normas Gerais de Direito Financeiro”, por SÁ FILHO, A. BALEIRO, ARIZIO DE VIANA, G. ULHÔA CANTO e AFFONSO ALMIRO, pág. 27).

O certo, todavia, é dizer-se que essas normas têm caráter geral por sua natureza mesma, pois a casuística afetaria o conceito de uniformização almejado na Constituição.

E neste sentido, o próprio autor da emenda que gerou aquele dispositivo, Deputado ALIOMAR BALEIRO, e portanto seu verdadeiro intérprete em mesa redonda promovida entre técnicos sobre o assunto (op. citada), esclarece que a circunstância de nem todas as normas serem aplicáveis simultaneamente à União, aos Estados e aos Municípios não lhes tira necessariamente o caráter de “normas gerais”, como sóe acontecer ainda pelo fato de certas regras serem, pelas próprias peculiaridades geográficas ou econômicas, exclusivamente

aplicáveis a determinados entes da Federação, salvo, é evidente, os casos de discriminação, por inadmissíveis.

E dentro desse conceito, tanto a legislação federal sobre fiscalização e controle da dívida externa, como a de padronização ou uniformização de orçamentos e balanços, podem ser enquadradas nos princípios do art. 5º, número XV, letra b, da Constituição Federal, sendo que esta, no que toca à União, mais não dependeria do que dar-lhe adequada aplicação, como, aliás, foi feito no projeto resultante das conclusões da III Conferência de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários.

E tanto se pode invocar esse aspecto a prevalecer sobre o entendimento, que, quando da defesa e inclusão do citado dispositivo, acesos debates foram travados e sustentados na Assembléia Nacional Constituinte sobre os limites da competência federal ao legislar sobre a matéria. Mas ainda o Deputado ALIOMAR BALEIRO, comentando o art. 73 da Constituição, teve ocasião de dar a autenticidade do sentido implícito naquela letra b, valendo transcrever, a propósito, o que diz ele sobre a padronização dos orçamentos e a validade do Decreto-lei n.º 2.416, no conceito da disposição constitucional:

“Visando efeitos estatísticos — é possível que não houvesse mencionado essa circunstância no debate — sobretudo para padronizar a estatística financeira no Brasil e exercer-se de maneira mais efetiva o controle da probidade administrativa, princípio da Constituição, decorrente da cláusula de prestação de contas dos dinheiros públicos; visando esse objetivo, apresentei emenda pela qual os orçamentos dos Estados e Municípios deviam obedecer a certos padrões. Houve reação imediata, e o professor Mário Masagão alegou que eu estava apresentando emenda sobre a autonomia do direito financeiro e a possibilidade da União legislar sobre essa matéria. Não obstante, a emenda logrou aprovação em parte; foi excluída a palavra “padrões” mas, em todo caso, ficou sustentado em princípio; que as normas orçamentárias contidas na Constituição seriam adotadas pelos Estados e Municípios.

E' esse o sentido do art. 73 da Constituição, embora as palavras houvessem desaparecido por supérfluas, em face da regra do art. 5º, isto é, pelo pressuposto de que a União podia legislar sobre assunto financeiro para os Estados e Municípios.

Mas, voltando ao ponto em que me achava, a propósito do Dr. Carvalho Pinto, e da possibilidade de se considerar válido o decreto-lei n.º 2.416, ou se estabelecer nova lei sobre a matéria, — no meu espírito não padece dúvida que quanto às normas propriamente gerais, podemos traçar as regras do orçamento para Estados e Municípios.

“Sob esse ponto de vista, creio que as normas gerais de direito financeiro podem e até devem incluir regras para os padrões de orçamento. Primeiro, para aceitar o preceito constitucional da pro-

bidade na aplicação dos dinheiros públicos, como decorrência daqueles dispositivos que determinam a intervenção federal em caso de improbidade, ou decorrência, ainda, da própria natureza e origem.”

Por outro lado, o Professor SÁ FILHO (op. cit., pág. 24), embora contrário à expressão “padrão” em si mesma, teve oportunidade de externar-se favoravelmente sobre a tese ora sustentada, buscando em auxílio de seu ponto de vista a autoridade de PEREIRA DE BARROS (“Apontamentos de Direito Financeiro Brasileiro” — 1835), de quem transcreve o seguinte trecho elucidativo:

“Entendemos por direito financeiro aquêle que comprehende as regras por que se deve dirigir a administração geral da fazenda nacional, no que é relativo à receita e despesa do império; à arrecadação, fiscalização e distribuição das rendas públicas; ao desempenho das atribuições de todos os encarregados da guarda e aplicação dos dinheiros nacionais; à tomada de suas contas; e à maneira de se lhes fazer efetiva a responsabilidade.”

Nessa feliz definição de direito financeiro, em que o autor citado sintetiza, sem restringir, o alcance de normas gerais que a atual Constituição consagrhou, está esbatida, está implícita, a ingerência do poder federal no âmbito da administração fazendária nacional, sem que essa circunstância possa ultrapassar a autonomia administrativa, e mesmo política, dos Estados. E a padronização de orçamentos e balanços, que tem por escopo, acima de tudo, dar organização geral uniforme aos negócios da fazenda, não é inconstitucional sob o aspecto do Decreto-lei n.º 2.416, sendo, quando muito, incompleto, à espera de seu processamento nacional.

Vale, ainda, recordar que quando o assunto foi ventilado na III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, suscitou acalorados debates num movimento geral, tanto pelos fundamentos jurídicos da tese do Professor CARVALHO PINTO (op. cit.), como pelas ponderações defendidas pelo Ministro ARIZIO DE VIANA que, relembrando a oportunidade, assim se expressa:

“Eu era muito zeloso, como sou ainda, da necessidade de se manter a padronização orçamentária” (op. cit. pág. 39),

para afirmar que, apenas, julgava indispensável dar compreensão à apontada competência traçada na Constituição.

Havia, assim, de maneira geral, entre os técnicos e juristas que discutiam a questão, um ponto de vista comum quanto à conveniência de se manter de modo uniforme e sistematizado os orçamentos brasileiros, sendo que o Deputado ALIOMAR BALEIRO, mais perentório, afirma em certo trecho:

“Sou favorável à inteligência do dispositivo do art. 5.º, alínea XV, inciso b) da Constituição, que inclua entre as normas gerais de direito financeiro, aquelas que disciplinam de maneira tanto quanto possível uniforme, dentro do país, os Orçamentos, a Contabilidade Pública, as Estatísticas de caráter financeiro”. (id. página 47).

E acrescenta:

“O pensamento da Comissão (Constituinte) foi o de estabelecer expressamente a padronização orçamentária. Mais tarde, em vista de ter sido aprovada a inclusão do direito financeiro na competência da União, foram supressas, por coordenação de técnica legislativa, tôdas aquelas expressões que faziam referência especial a uma lei de caráter financeiro”. (id. pág. 47).

E depois de outras considerações, conclui:

“Logo, se a Constituição dá ao Congresso Nacional o poder de criar o direito substantivo financeiro, dizer como são as coisas dentro das finanças, salvo as peculiaridades locais ou regionais, evidentemente é claro que podemos fazer uso dessa competência federal a ponto de disciplinar o Orçamento dos Estados e Municípios dentro de normas gerais, resguardadas, naturalmente, as peculiaridades locais para alcançar aquele objetivo”. (id. pág. 49).

Esse mesmo ponto de vista é endossado e superiormente defendido por Dr. AFFONSO ALMIRO que, convicto desde os primeiros estudos da perfeita constitucionalidade da lei federal que viesse substituir o Decreto-lei n.º 2.416, que desde 1940 regula a padronização dos orçamentos estaduais e municipais, invoca o elemento histórico da inserção do texto da Constituição de 1946, com apoio no seu art. 5.º, n.º XV, letra b:

“Dentro dessa concepção é que se deve compreender o sentido e o alcance da letra b, n.º XV, do artigo 5.º, da Constituição de 1946, pois, consignando como consignou apenas a competência da União para legislar sobre direito financeiro, lógicamente, se fosse tratar da matéria substancialmente subordinada a este ramo do direito, estaria caindo num erro de redundância impardonável na técnica legislativa constitucional”. (Bol. cit. pág. 5).

Outra opinião valiosa sobre o tema é a do Dr. GILBERTO DE ULIHÔA CANTO, pois, segundo parece ao Deputado A. BALEIRO, “a sua visão panorâmica do todo é a mais completa”. E é nesses termos que expõe o assunto o citado técnico, no que se refere aos dispositivos que amparam a constitucionalidade objetivada:

“Os aludidos artigos 73 a 75 esquematizam a estrutura do orçamento, em forma sintética como compatível numa Constituição, mas parece-me que nada obsta a que no poder defluente do artigo 5.º, XV, b), para a União, se inclua capacidade de emitir normas de padronização orçamentária, obrigatórias para Estados e Municípios, quanto à elaboração. E isso porque, como venho de salientar, entendo que a autonomia reservada aos órgãos periféricos, para auto-disciplina orçamentária, prende-se tão somente à administração financeira, mas não à elaboração orçamentária, que assim pode perfeitamente vir regulada pela lei orgânica de normas gerais, se conforme às linhas estatuídas pelos artigos 73 e 75, mencionados. Também estaria dentro do escopo de dita lei orgânica regular a execução

do que prescrevem os artigos 169, obrigatório na execução dos orçamentos estaduais e municipais, e 198, para a União e Estados", (aplicação de receita e fins de ensino e de combate à seca) (Boletim do CTEF, n.º 109, janeiro de 1950).

Citado por todos os técnicos até agora nominados como autor de respeitável opinião sobre a questão, o Professor CARVALHO PINTO, afora seu ponto de vista doutrinário sobre o aspecto da competência federal regulada pelo inciso focalizado da Constituição, aceita a companhia de PUGLIESE para enfeixar nas seguintes palavras o então momentoso tema:

"Com estas considerações queremos deixar bem claro que os preceitos de ordem contábil contidos no decreto-lei n.º 2.416 ou no diploma que se pretenda sugerir em sua substituição, na parte necessária à formulação do Direito Financeiro, são preceitos integrantes do mesmo Direito, e, como tal, passíveis, tanto quanto os demais preceitos desse Direito, de constituirão objeto da legislação federal prevista no artigo 5.º, alínea XV, item b da Constituição Federal. A competência federal nesse inciso prevista se estende a todo o Direito Financeiro, disciplina que, para nos servirmos de uma definição mais analítica, compreende no ensinamento de PUGLIESE, "o estudo sistemático do conjunto das normas que regulamentam a arrecadação, a gestão e a aplicação dos meios econômicos que necessitam o Estado e os outros órgãos públicos para o desenvolvimento de suas atividades, e o estudo das relações jurídicas entre os poderes e os órgãos do Estado entre os cidadãos e o Estado e entre os mesmos cidadãos, que derivam da aplicação dessas normas". (*Normas Gerais de Direito Financeiro* — pág. 18).

Não padeceria, após tantos testemunhos doutoriais, qualquer dúvida sobre a constitucionalidade da padronização (ou que outro nome tenha) dos orçamentos estaduais e municipais, nem colisão com os preceitos que dão autonomia a essas entidades de direito público.

Mas, travados que foram os debates com a finalidade apenas de orientar os estudos que ao Congresso Nacional caberia encetar, justo é que se procure conhecer o pensamento da representação do Poder Legislativo.

A Câmara dos Deputados, analisando o projeto n.º 201-50, de autoria do Deputado BERTO CONDÉ, que é no sentido de converter em lei as conclusões da III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, instituindo normas gerais de direito financeiro, por seu órgão próprio, a Comissão de Constituição e Justiça, reconheceu a constitucionalidade da padronização orçamentária, assim se pronunciou:

"Pela constitucionalidade do projeto n.º 201, de 1950, do Deputado Berto Condé, instituindo normas financeiras para a União, os Estados e os Municípios; com emendas do Deputado Aliomar Baleeiro, a favor das quais também se pronuncia o relator. Em votação, é o parecer aprovado, assinando com restrições o Deputado Eduardo Duvivier e apenas pela constitucionalidade o Deputado Afonso Arinos". (*Diário do Congresso Nacional* de 7-7-1950, pág. 5.187).

E sobre êsse projeto e as 13 emendas oferecidas na Comissão de Finanças, assim decidiu novamente a Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados:

“O Projeto n.º 201, de 1950, apresentado pelo Deputado Berto Condé, tem por finalidade estabelecer normas gerais de direito financeiro para a União, os Estados e os Municípios, na forma do art. 5.º, XV, letra b, da Constituição. Baseia-se, o Projeto da Revisão do Decreto-lei n.º 2.416, de 1940, feita pela Terceira Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, reunida nesta capital, em agosto de 1949, sob o patrocínio do Governo Federal. A Comissão de Justiça já teve oportunidade de pronunciar-se a respeito aprovando parecer favorável à constitucionalidade da proposição, conforme consta da Ata da 26.ª reunião ordinária do ano passado, publicada no *Diário do Congresso Nacional*.

Na Comissão de Finanças a matéria foi cuidadosamente examinada, tendo o Relator, deputado Leite Netto, oferecido longo e brilhante parecer, do qual resultou a aceitação do projeto, com treze emendas modificadas.

De acordo com o parecer anterior da Comissão de Justiça, entendemos que não existe impedimento de ordem constitucional à aprovação do projeto. Sob este aspecto, também nada há a arguir-se contra as mesmas.

Nosso parecer é, assim pela constitucionalidade do Projeto n.º 201 e das treze emendas aceitas pela Comissão de Finanças”. (*Diário do Congresso* de 5-12-1951, pág. 12.376).

Esse o ponto de vista vitorioso na Câmara Baixa e que no Senado Federal recebeu plena e integral ratificação, ao ser julgado sob o aspecto jurídico-constitucional o projeto n.º 38 (201-50 da Câmara dos Deputados).

Ora, a constitucionalidade das leis não se presume, mas antes se declara objetivamente, de modo formal, e sómente pelo órgão competente (art. 200 da Constituição de 1946). Serve, entretanto, todo o trabalho doutrinário, à falta daquele pronunciamento máximo, como farol de norteamento contra quaisquer arguições dessa ordem, pois seria inconsequente negar a doutrina como fonte, e fonte luminosa, do Direito.

Essa condensação jurídico-histórica permite concluir-se que, nesses vinte e cinco anos de laboriosa atividade o Conselho Técnico de Economia e Finanças, com superação de todas as rotinas, vem ultimando e renovando suas agendas, quer quando oferece assistência técnica às administrações financeiras distantes, quer quando assessorá diretamente o titular do Ministério da Fazenda. E as suas realizações, as técnicas como as administrativas, têm passado pelo crivo dos mais cuidadosos observadores das diversas camadas de opinião.

Mas, verdadeira instituição que é, se não merecesse, como tem merecido, a irrestrita confiança e o estímulo sensato dos responsáveis pela coisa pública, teria no seu trabalho metódico, sereno, porém, eficiente e útil, o motivo maior de sua auto-preservação.

SUMMARY

1. The antecedents of the Technical Council of Economics and Finance (Conselho Técnico de Economia e Finanças) traced back to the Commission on Financial and Economic Studies of the States and Municipalities founded in 1931. The Council itself, was created in 1937.

2. Analysis of the historical development of the Council, aiming at demonstrating the significance of its role, that has been questioned of late by some interpreters.

3. The analysis of the finances of the states and municipalities, in 1930. The payment of the Brazilian external debts discontinued. The renewal of the funding policy with British creditors, in 1931. The institution of the Commission referred to under Item 1). The activities of the Commission in 1932, 1933 and 1934 as a staff organ of the Ministry of Finances.

4. The creation of an organ to supervise the external loans of the states and municipalities (1932) as a Technical Secretariat to the Commission, entrusted with executive functions. The external loans of the Federal Government also supervised by the Technical Secretariat since 1934. The Commission discontinued its activities upon the installation of the National Constitutional Assembly of 1934. The Secretariat, however, was maintained.

5. The creation, by the President, of the Technical Council of Economics and Finance, in 1937, as an organ of the Ministry of the Finances. The functions of the Technical Secretariat merged with those of the Council. The activities of the Council from 1937 to 1945, illustrated.

6. Initiatives of the Council described in detail, such as (1) standardadization of budgets and balance-sheets of the states and municipalities; (2) The National Conference of Economics and Administration, held in Rio de Janeiro, in 1939; The National Conference on Tributary Legislation, held in 1941; (4) foundation of the Revista de Finanças Públicas, that has regularly appeared since 1941; (5) The Meeting of Accountancy and Treasury Problems, held in 1949; (6) the bill of "The Organic Law of Public Finance", at present pending before Congress.

7. Practical results of the Council's activities, enumerated: (1) institution of the Division of External Debt, the Ministry of Finance, in 1930; (2) standardization of the budgets and balance-sheets of the states and municipalities; (3) Foundation of the Revista de Finanças Públicas; (4) Political and financial studies undertaken; (5) conclusion of unfinished projects of the Brazilian Section of the Brazil United States Joint Commission, that was discontinued; (6) Activities of the Consultative Committee of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) an organ articulated with the Council.

8. Legal competence of the Council, analyzed. The legislation upon which such competence is based, concerning (1) the field of the external debt, (2) the field of standardization of budgets and balance-sheets and (3) the technical and administrative field.

9. Legitimacy of the competence of the Council, based on solid legal provisions that must be construed as a whole and not discussed in isolation.

10. The National Council of Economy and the Technical Council of Economics and Finance have, each one, its proper legal scope. They are not overlapping organs. This statement detailed discussed, being quoted both legal diplomas and the opinions of several authorities.

11. The competence of the Council and the legislation on which it is based, specifically analyzed in the light of the Federal Constitution. The doctrines of several jurists that recognize the competence of the Union to legislate on general norms of financial law. Consequently, the legal provisions concerning the Technical Council are in accordance with the Constitution, concludes the Author. He sums up the present study by proclaiming the fruitful activities of the Council during its twenty-five years of existence, and, therefore, firmly believes that it ought to be maintained.