

ORÇAMENTO

Da Iniciativa em Matéria Orçamentária

JURANDYR COELHO

NÃO é sem justa razão que há de considerar-se o problema da iniciativa em matéria orçamentária, como de suma importância, não só pelo fato de envolver indagações de cunho nitidamente constitucional, como pela circunstância de se constituir também em um dos mais importantes capítulos da técnica orçamentária. Tal modo de encarar a questão já foi ressaltado por Jèze, na afirmação de que a iniciativa reveste um poder considerável em matéria financeira que avulta de importância, principalmente em relação ao orçamento. Mais isto se patenteia se se levar em consideração que o assunto em causa diz de perto às relações que devem existir entre os poderes públicos, em se atentando às palavras de Micelli, na consideração de que a iniciativa é uma forma de cooperação nas funções legislativas.

Em relação ao orçamento, três sistemas se deparam :

- a) os que dão a iniciativa como da exclusiva competência do Governo;
- b) os que entendem que tal função deve competir apenas ao Poder Legislativo;
- c) os que afirmam que deve haver uma participação harmoniosa dos dois poderes, cabendo ao Executivo a organização da proposta e ao Legislativo a votação. No tocante a esta última fase, o Legislativo participaria do processo orçamentário através do exame da proposta elaborada pelo Executivo, seja por intermédio de sua Comissão de Finanças, seja ulteriormente, por ocasião da discussão em plenário.

Não cabe nos limites do presente trabalho descer a maiores detalhes sobre a organização e o funcionamento de cada um desses sistemas. Mais do que isso interessa focalizar o problema em relação ao Brasil. Se no Império a entrosagem do mecanismo orçamentário teve a co-participação dos poderes Executivo e Legislativo, o mesmo não se pode dizer em relação à primeira Constituição

republicana, pelo menos no campo doutrinário, de vez que na prática o problema foi superado. Assim, comentando os dispositivos constitucionais de 1891, entendia Agenor de Roure (1):

“A Constituinte queria dar a iniciativa das leis à Assembléa e ao Imperador conjuntamente. Dissolvida a Constituinte sem haver votado a Constituição, a Carta de 1824 deu a iniciativa das leis de impostos à Assembléa, mas tornou a elaboração orçamentária dependente da proposta (art. 172). A Constituição da República tornou privativa do Congresso Nacional a iniciativa das leis sem abrir a exceção que a Carta do Império abria para os orçamentos; isto é, frisou bem que a iniciativa era só do Poder Legislativo e nem admitiu que o Executivo continuasse a ter a iniciativa orçamentária por meio da proposta”.

À base desse pressuposto opinava êle que a legislação ordinária posterior contradizia o propósito claro da Constituição.

Em que pese, porém, a autoridade de Roure, há que se argumentar com Aurelino Leal (2) que :

“A Constituição é um todo lógico. Quando ela declarou privativas do Congresso certas atribuições, traçou um círculo de ação que se deve entender sem prejuízo de outras funções dos demais poderes. O art. 29 reconheceu ao Executivo o direito de iniciativa, mas não disse como êle devia praticar tal iniciativa. Apenas conferiu à Câmara competência para discutir, com preferência sobre o Senado, “os projetos oferecidos pelo Poder Executivo”. E’ uma fase genérica que admite a iniciativa do Executivo no formular os projetos de lei. Se, pois, a Constituição admite essa iniciativa, uma lei ordinária conferindo ao governo, mas sem pear a ação do Congresso, o direito de iniciativa de um projeto determinado está rigorosamente dentro da lei fundamental. A privatividade congressual nada sofre com o caso, porque é o Congresso que vai definitivamente orçar a receita e fixar a despesa, exercendo largo contraste sobre a ação do governo”.

(1) AGENOR DE ROURE — *O orçamento* — pág. 51 — Pimenta Melo & Cia. — Rio — 1926.

(2) AURELINO LEAL — *Teoria e Prática da Constituição* — pág. 526. Em idêntico sentido veja-se Carlos Maximiliano — *Comentários à Constituição* — pág. 363. 2.^a ed. Rio — 1923.

E assim é que acolhidos os argumentos contra os quais se insurgia Roure, a legislação ordinária concedeu ao Ministro da Fazenda a iniciativa das leis de orçamento. Tal situação manteve-se até hoje, adaptando-se, porém, como não poderia deixar de ser, às transformações que soem ocorrer motivadas pelo progresso e pela cultura. Assim, a iniciativa das leis de orçamento continua em mãos do Executivo, a quem cabe organizar a proposta de orçamento através do Departamento Administrativo do Serviço Público e do Ministério da Fazenda.

Os fatores que concorreram para a entrega da iniciativa ao Poder Executivo já eram na época republicana proclamados por um dos mais insignes constitucionalistas — João Barbalho (3):

“Mas, sendo dos poderes públicos o executivo ou o governo quem tem o manejo da administração geral, dirigindo-a nos seus diversos ramos, fazendo-lhe os gastos e até os de alguns serviços que não se acham sob sua gestão (parlamento, justiça), é êle incontestavelmente o mais próprio para calcular quanto se tem de despendêr”.

A par dêste, outros argumentos se vieram juntar, decorrentes da posição e do acréscimo de importância das atividades ligadas ao orçamento, e cuja influência se fez sentir, proporcionando modificações de salutareos efeitos para o aperfeiçoamento do processo orçamentário.

Combatendo a iniciativa parlamentar, com a sua inegável autoridade, argumentava Jêze (4) que as Assembléias esbanjavam os dinheiros públicos, deixavam-se impressionar por razões humanitárias e cediam às necessidades do reclamo eleitoral. Confiar às Assembléias a missão de preparar o orçamento, continuava êle, é retirar à administração sua função primordial. Além do mais, como acentuou Stourm (5), somente o Executivo se encontra em posição adequada para levar a cabo tal tarefa, para atender aos reclamos públicos, mercê de sua visão tão imparcial, quão extensa do assunto.

(3) JOÃO BARBALHO — *Comentários à Constituição Federal* — pág. 140 — F. Briguiet. Rio — 1942.

(4) GASTON JÊZE — *Cours de Science des Finances et de législation financière française* — 6 éd. — Paris — Marcel Giard — 1922 — pg. 59.

(5) RENÉ STOURM — *Cours des Finances — Le budget* — pg. 53 — Lib. Guillaume — Paris — 1896: Placé au centre du pays, pénétrant journellement, par l'hierarchie de ses fonctionnaires, jusqu'aux sein des mondes villages, il se trouve mieux que personne apte à ressentir d'abord l'impressions des besoins et des vœux publics, puis a en apprécier, le mérite comparatif, par conséquent à chiffrer budgétairement la juste satisfaction que chacun de ces besoins et des vœux comporte”.

Mais recentemente, Lauffenburger (6), ratificando tais pontos de vista, não teve dúvidas em proclamar que não só razões de ordem política, mas também motivos de ordem técnica indicavam que ao Executivo devia caber tal tarefa. Em primeiro lugar, o Govêrno, melhor do que ninguém, conhece, graças às relações administrativas, as necessidades de serviço e os prováveis rendimentos das receitas. E' êle o responsável pela execução do orçamento e por isso, há, de sua parte, interêsse em bem preparar o orçamento. Enfim, o projeto de orçamento é uma coisa a tal ponto complexa e delicada que somente um homem ou um grupo restrito de homens pode por êle ser responsável. A homogeneidade que caracteriza o orçamento não é compatível com os interêsses de uma assembléia numerosa.

A aceitação de tais postulados constituiu, por assim dizer, o ponto de partida para o progresso do orçamento brasileiro. Não obstante a paralisação que se lhe denotou nos últimos tempos, onde conforme acentuou a mensagem orçamentária enviada recentemente ao Congresso “a interferência de outros departamentos da administração nas atividades específicas do órgão central de elaboração orçamentária trouxe como consequência o desprestígio e a redução do nível técnico dêsse mesmo órgão, afetando sensivelmente a fase inicial do processo orçamentário e permitindo o retorno de vícios e imperfeições outrora eliminados” é de se esperar que prossiga, agora no caminho encetado anteriormente.

Para alcançar tal objetivo é necessário que novas medidas sejam propostas como complemento indispensável de um orçamento sadio e equilibrado. Com efeito, se, na elaboração da proposta, tem o Govêrno a liberdade de traçar o seu campo de ação, o seu programa de atividades, por ocasião da votação orçamentária, êsse mesmo plano é modificado, transformado através do uso do direito de emenda que, não obstante assegurado àqueles que têm assento no Congresso Nacional, pode transformar-se em perigoso expediente, capaz de subverter completamente os princípios e os postulados a que não pode escapar o orçamento.

Os efeitos, na prática, da ação legislativa sobre o orçamento, incorporam à lei de meio milhar de emendas em se confirmando tal fato pelo quadro abaixo :

Ano	Proposta do Govêrno	Lei do orçamento
1948	13.657.406.713	14.596.041.044
1949	17.440.130.588	19.370.015.769
1950	20.349.376.098	22.290.416.784

(6) Lauffenburger — *ob. cit.* pg. 36.

e onde se depara o contraste entre a proposta elaborada pelo Governo e aquela que posteriormente foi enviada à sua sanção. Evidentemente, o processo legislativo de votação do orçamento dá ensejo a que, através de emendas, sejam atendidos interesses de ordem diversa, mas que não devem prevalecer atendendo-se a que o orçamento é o instrumento através do qual se discrimina em termos de dinheiro a atividade do Estado. Tal atividade decorre de um princípio de homogeneidade de ação do Governo que sabe quais são as áreas e os objetivos a serem atingidos com determinados quantitativos financeiros. Se se introduzem novas disposições na proposta, transforma-se evidentemente o plano inicial.

Para sanar tais inconvenientes, várias soluções foram propostas, tôdas elas atinentes a restringir a ação do Legislativo no setor orçamentário. Em França, o art. 17 da lei constitucional, de 27 de outubro de 1946, estatui que:

"Les députés de l'Assemblée Nationale possèdent l'initiative des dépenses. Toutefois, aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget, des crédits provisionnels et supplémentaires"

donde se concluir com Lauffenburger que: "Si les députés conservent ainsi la faculté de déposer des propositions de lois entraînant de nouvelles dépenses, ils ne peuvent toutefois suggérer aucune augmentation des crédits lors des discussions budgétaires; les crédits demandés par le gouvernement constituent toujours un maximum (6). Nos Estados Unidos, em Maryland e Nova Iorque, procurou-se limitar a ação legislativa sem resultados positivos, conforme o depoimento de Buck (7). No Brasil, muito embora se tenha discutido o problema, até hoje ainda não se chegou a um

(7) A. E. BUCK — *El presupuesto en los gobiernos de hoy* — Trad. de Mario Tezanos Pinto — Imp. Peuseu — Buenos Aires — pg. 108 e 534 e segs.

resultado satisfatório. E, até mesmo as soluções que foram propostas nesse sentido não tiveram a aceitação que se deveria esperar, à semelhança do projeto do Código Financeiro apresentado por Alfredo Varela onde o assunto era disciplinado no art. 25 e 26 "in verbis":

"Art. 25. As emendas do Congresso Nacional aos orçamentos da despesa, salvo o caso do art. 26, serão aceitas pela Mesa da Câmara ou do Senado, unicamente quando proponham diminuição das verbas consignadas para os diferentes serviços.

Parágrafo único. Se o Governo, em mensagem motivada, se declarar contrário à diminuição, nunca esta será tal que reduza a dotação a menos de dois terços da média do último decênio. Se fôr despesa que não tenha variado, a redução nunca se fará de tal forma que dificulte ou impossibilite a continuação do serviço, isto é, não poderá ir além de um quarto da verba.

Art. 26. As emendas criando, aumentando ou suprimindo despesas só serão aceitas se forem votadas em projetos especiais, declarando êstes se são realizáveis com os recursos ordinários do orçamento ou com fundos especiais ou levantados por meio de operações de crédito".

E, não se diga que não há exemplos a serem seguidos neste terreno, porquanto, atualmente, disso dão u'ra mostra as Constituições estaduais de Santa Catarina e Pernambuco, ao restringirem "ex-vi" do disposto nos arts. 21 e 28 respectivamente, a competência da Assembléia estadual que não poderá aumentar a despesa global proposta pelo Governador. Se isso se aplica aos Estados, por que o problema não pode ser discutido em relação ao âmbito federal? Por que não sujeitar a apresentação de emendas ao processo comum de feitura das leis ou sujeitá-las à votação especial em concordância com os requisitos exigidos pelo art. 26 do projeto Alfredo Varela? O problema está a exigir solução que não deve ser encontrada em fórmulas conciliatórias de acordos interpartidários ou apelos ao Congresso, a fim de que o povo que, em última análise, é quem suporta êsses ônus, não veja sempre confirmada a equação: proposta do Governo + votação do orçamento = aumento de despesa.