

A Padronização Orçamentária e o Direito Financeiro

ARIZIO DE VIANA.

ANUNCIADA a instalação da III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, que, efetivamente, se reuniu, no Ministério da Fazenda, no mês de agosto de 1949, publiquei no "DIGESTO ECONÔMICO", de São Paulo, de maio do mesmo ano, um pequeno artigo, em que chamava a atenção para a natureza do ato jurídico pelo qual deveriam ser revigoradas as normas de padronização dos orçamentos e balanços dos Estados e Municípios.

O artigo provocou algumas reações que, embora extremamente polidas e cheias das mais lisonjeiras e imerecidas referências pessoais ao autor, manifestavam certa incompreensão quanto à extensão do poder federal de legislar sobre "normas de direito financeiro".

Instalada a Conferência, a ela compareci, com a intenção de ali permanecer como discreto expectador, desejoso tão somente de aproveitar as lições dos mestres que a integravam. Mas, ao ver que o dossiê oferecido aos delegados, pela secretaria orientadora dos trabalhos, continha a sugestão de que as resoluções que fôssem, afinal, aprovadas deveriam ser convertidas num anteprojeto de lei, a ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, não pude fugir ao dever de insistir para que se rejeitasse tal hipótese e se procurasse um meio de salvaguardar a padronização sem, todavia, comprometer a autonomia dos Estados e Municípios.

Esgotadas as solenidades congratulatórias, de velha praxe em congressos desse gênero, aproveitei o ensejo que se me apresentou, durante o expediente da primeira sessão plenária, para levantar uma questão preliminar no sentido de que as normas aprovadas pela Conferência tomassem a forma de Convênio sujeito a ratificação dos órgãos legislativos dos Estados e Municípios.

Não participei dos ulteriores trabalhos da Conferência por entender que minha insignificante cooperação era desnecessária. Se tive a

ousadia de fazer-lhe aquela oportuna advertência, prevaleci-me, apenas, da única qualidade que me permitia falar em tão ilustre conclave: a honrosa credencial de representante do Município de Cachoeiro do Itapemirim.

Encerrados os trabalhos, depois de sucessivas e proveitosas reuniões, verifiquei que a minha tese não merecera aprovação. O que eu pretendia era que se revigorasse a padronização orçamentária dos Estados e Municípios, por meio de um ato, de exclusiva competência das partes interessadas em adotá-la e executá-la, praticado por seus representantes, legitimamente habilitados, num congresso oficial.

A Conferência, se não me engano, abdicou do direito que lhe assistia de promulgar um Código, sob a forma de Convenção, *ad-referendum* das assembleias estaduais e municipais. Preferiu converter as suas resoluções em anteprojeto de lei federal a ser submetido ao exame do Congresso.

Perdeu-se, assim, excepcional oportunidade de restaurar-se, imediatamente, a vigência dos preceitos técnicos contidos no extinto Decreto-lei número 2.416, de 1940, depois de revistos por notáveis especialistas. Conquanto a maioria das administrações locais tenham permanecido fiéis à tradição desses preceitos, a interrogação que paira sobre o destino da padronização orçamentária ainda não foi removida.

As considerações com que procurei justificar a proposição apresentada são, a seguir, reproduzidas.

1. CONCEITUAÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO

Admite-se que o direito financeiro seja uma das subdivisões teóricas do direito público. - Mas, a despeito da tendência, generalizada entre alguns autores, de atribuir-lhe autonomia, não vemos em que possa emancipar-se, completamente, do direito administrativo. Preferimos seguir a orienta-

ção dos autores, entre os quais o nosso eminente e moderníssimo tratadista THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, que consideram “o direito financeiro uma parte do direito administrativo” (T. CAVALCANTI — *Tratado de Direito Administrativo*, vol. II, página 99 — *Liv. Freitas Bastos* — Editôra, Rio 1946). Realmente, o desdobramento do direito administrativo e a multiplicação das atividades específicas inerentes à técnica da administração pública deram motivo à qualificação, um tanto exagerada, de outros tantos “direitos especiais”, que se prestam mais a confusão de conceitos do que a metodização doutrinária.

Os fenômenos que ocorrem no campo do direito financeiro acham-se correlacionados a determinados princípios que constituem uma ciência autônoma a “Ciência das Finanças”, ou, modernamente, “Finanças Públicas”. Se se quiser considerar o direito financeiro *in strictu sensu*, sob a sua forma positiva, a sua fonte é a legislação financeira que, por sua vez, tem sua origem no direito constitucional, no direito administrativo e, até certo ponto, no direito penal (sanções). Em *latu sensu* e de modo abstrato vamos encontrar os fundamentos do direito financeiro nos princípios gerais de finanças, que, doutrinariamente, presidem, de um lado, as relações entre o Estado e o contribuinte, e, de outro, as próprias atividades internas da administração da riqueza pública ou seja da economia do Estado.

Em qualquer dos dois sentidos não vemos, porém, como poderíamos libertar o direito financeiro do conjunto científico a que pertence e que constitui, principalmente, o objeto da Ciência das Finanças e do Direito Público Administrativo.

2. A AUTONOMIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS EM FACE DO DIREITO FINANCEIRO.

Na Federação Brasileira, o poder público é exercido sob três níveis de Governo: a União, os Estados e os Municípios. A cada uma dessas entidades distintas de direito público, a Constituição atribui réndas próprias (arts. 15, 16, 17, 19, 21 e 29) e assegura, não só a liberdade de organização dos seus serviços como a livre administração dos negócios de sua economia (arts. 18, 22, 28 e 65). Cada uma delas goza, portanto, de irrestrita autonomia para legislar sobre o direito administrativo, respectivamente, nas órbitas federal, estadual e municipal.

Ora, se essa autonomia lhes é conferida em consequência da organização federativa, não se pode compreender como a legislação sobre uma parte do direito administrativo, que é uma das

mais positivas manifestações do exercício da autonomia, ficasse, integralmente, reservada à competência exclusiva de, apenas, uma das três entidades. E' claro que tal hipótese seria absurda.

3. A CONSTITUIÇÃO E O DIREITO FINANCEIRO.

Com efeito não se trata de uma usurpação de poderes, na cláusula constitucional que assim dispõe:

“Art. 5.º Compete à União:

.....
XV — legislar sobre:

.....
b) normas gerais de direito financeiro; etc...

O que aí se reserva à União, quanto ao direito financeiro, é tão somente o poder de legislar sobre *normas gerais*. Subentende-se, portanto, que não legislará a União sobre *normas específicas*.

A norma geral, no direito financeiro, é a que regula as relações recíprocas entre o poder público e o indivíduo, isto é, relações, por exemplo, entre fisco e contribuinte, em matéria de tributos; relações entre devedor e credor, em matéria de dívida pública interna; assim como as relações das unidades federativas entre si, por exemplo, em matéria de *bitributação* e de *intervenção política* por motivos de ordem financeira e, ainda, as relações entre as entidades nacionais e o estrangeiro em matéria, por exemplo, de *dívida pública externa*. As normas que presidem essas relações de direito público podemos chamar de *normas gerais*.

Mas, as normas que regulam a forma dos atos administrativos, o seu processamento, os prazos de sua vigência, os sistemas de sua execução e fiscalização, estas são *normas específicas*, de direito administrativo. Embora identificadas com o direito financeiro, escapam, evidentemente, à competência legislativa reservada à União pelo art. 5.º XV, b, da Constituição Federal. Elas se enquadram na livre organização administrativa das diversas entidades. O que caracteriza o sistema federativo é, justamente, o pressuposto da capacidade de auto-administração das unidades federadas. Assim, o texto isolado daquele preceito deve ser entendido em perfeita conciliação com os fundamentos gerais do pacto constitucional.

Em suas admiráveis lições de hermenêutica jurídica, reproduzidas na introdução dos “Comentários à Constituição de 1946”, CARLOS MAXIMILIANO relembra, à pág. 132, n.º 75-VI, parafraseando COOLEY, HUGHES, STORY e WILLOUGHBY, a regra clássica de que “o todo deve ser examinado com o intuito de obter o verdadeiro sentido de cada uma das partes. A Constituição

— acrescenta o ilustre constitucionalista — não se destrói a si própria. Em outros termos, o poder que ela confere com a mão direita não retira, em seguida, com a mão esquerda. Conclui-se dêste postulado não poder a garantia individual, a competência, a faculdade ou a proibição, exarada num dispositivo, ser anulada, praticamente, por outro; não procede exegese incompatível com o espírito do estatuto, nem com a índole do regime; não se interpreta o texto de modo que se tornem indefensáveis a pátria e as instituições, ou se impossibilite a defesa da ordem, da sociedade, da moral, da saúde pública; não é lícito inferir que a linguagem geral de um artigo faculte o que o outro veda especialmente”.

“Não se interpretam as leis por palavras ou frases isoladas e, sim, confrontando os vários dispositivos e procurando conciliá-los. Tenha-se em vista não haver palavras inúteis. Cumpre tomar os vocábulos no sentido vulgar, salvo os termos de artes e ciências, que se devem entender na sua acepção técnica”.

Mais adiante, à pág. 139, CARLOS MAXIMILIANO acentua: “Onde se mencionam os meios para o exercício de um poder outorgado não será lícito implicitamente admitir novos ou diferentes meios, sob o pretexto de serem mais eficazes ou convenientes. Onde o poder é conferido em termos gerais, interpreta-se como estendendo-se de acôrdo com os mesmos termos, salvo se alguma clara restrição fôr deduzida do próprio contexto, expressa ou implicitamente”.

4. AS NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO ESTÃO INDICADAS PELA CONSTITUIÇÃO.

A própria Constituição já definiu as principais normas de direito financeiro, sobre as quais, em caráter ordinário, cabe à União legislar, por exemplo:

a) *no campo orçamentário* — quando consagra os princípios gerais contidos nos arts. 73 a 75;

b) *no campo tributário* — quando vai desde a discriminação das rendas (arts. 15, 16, 17, 19, 21 e 29) até as garantias individuais; quando proclama a uniformidade dos tributos federais (art. 17) e a necessidade de prévia autorização legal e de inscrição orçamentária para a cobrança dos tributos (art. 141, § 34);

c) *no campo das relações recíprocas entre as unidades federadas* — quando veda a bitributação e a criação de distinções ou preferências sobre contribuintes e regiões (art. 31 — V) e, sobretudo, quando prevê a intervenção política para reorganizar as finanças da entidade incapaz ou insolvente (arts. 7, VI e 23).

São êsses princípios, bem como outros de igual alcance ou conteúdo, que servirão de base às

normas gerais, de âmbito nacional, sobre as quais compete à União legislar, com fundamento no art. 5.º, XV, b, da Constituição. Dir-se-á que, nesse caso, não haveria necessidade de lei especial para regular a matéria, visto que esta já consta, expressamente, do próprio texto constitucional. Mas, não é bem assim. A Constituição enuncia, apenas, os princípios. À lei ordinária, complementar e explícita, cumpre dar o necessário desenvolvimento à concisão do texto constitucional, com a interpretação positiva do seu conteúdo e a determinação da amplitude do seu alcance.

E’ preciso distinguir quando a Constituição dispõe que à União compete legislar, por exemplo, sobre:

a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico e do trabalho, e

b) *normas gerais* de direito financeiro, etc.

No primeiro caso, a legislação federal abrange toda a matéria compreendida em cada um daqueles ramos do direito. A competência, aí, é absoluta, total, ilimitada.

No segundo caso, porém, ela é restrita e envolve, apenas, um aspecto do direito financeiro, o aspecto substancial e não o técnico-formal. Restringir-se-á, portanto, às *normas gerais*, isto é, àquelas disposições que, em princípio, são comuns tanto às entidades estatais como aos indivíduos em suas recíprocas relações de ordem financeira. As normas específicas, isto é, as que não se prendem aos fundamentos do direito, mas, sim, à sua manifestação técnico-formal, aos atos exteriores da administração financeira, propriamente dita, da União, dos Estados e dos Municípios, estas não podem ser objeto de legislação uniforme, de caráter federal, porque não se ajustam ao preceito isolado do art. 5.º XV, b, e sim decorrem da autonomia das unidades federativas, que é a essência do regime adotado na Constituição.

Tanto THEMISTOCLES CAVALCANTI como PONTES DE MIRANDA esclareceram muito bem, ao interpretarem o art. 5.º, XV, b, da Constituição, que a competência aí conferida à União se restringe às *normas fundamentais*, a *diretrizes gerais*. Mas, uma notável contribuição para o esclarecimento definitivo da matéria acaba de ser trazida ao nosso conhecimento, no recinto mesmo da Conferência, por um nosso ilustre colega da Delegação de São Paulo. Trata-se da excelente e erudita monografia do Dr. CARVALHO PINTO, que constituirá, sem dúvida, o roteiro seguro para os debates, bem como para as deliberações que deverão, afinal, ser tomadas a respeito da interpretação e aplicação do preceito constitucional em causa. O

jovem e brilhante jurista de São Paulo deixou bem claro o seu pensamento quando acentuou que “a faculdade outorgada à União pelo art. 5.º XV, b, da Constituição, de legislar sobre normas gerais de direito financeiro... se refere às normas propriamente fundamentais e básicas, com exclusão das que importem em pormenores ou desdobramentos detalhados... e se estende até o ponto em que não fira princípios ou atributos explícitos ou implícitos, inerentes à autonomia dos Estados e Municípios”.

Tanto é certa e incontestável essa doutrina que, ao dispor sobre a fiscalização da administração financeira, um dos aspectos técnico-formais do direito financeiro, a Constituição, em seu art. 22, determina que, na União, ela será exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas e nos Estados e Municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais. Assim, é a própria Constituição Federal que exclui, por específica, da competência legislativa da União, prevista no art. 5.º, XV, b, essa parte normativa do direito financeiro.

5. AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E O DIREITO FINANCEIRO.

As diversas Constituições estaduais reproduziram, aliás, os principais dispositivos da Constituição Federal, que servem de base às normas gerais de direito financeiro. Não será, por conseguinte, difícil conciliar os seus textos com a futura legislação federal que se fundar nesses dispositivos. Difícil, porém, senão impossível, seria conciliar a matéria específica, de padronização de orçamentos, balanços e regras de contabilidade, contida no Decreto-lei n.º 2.416, de 1940, hoje sujeito a revisão, com as Constituições estaduais, caso fôsse reeditado um diploma do mesmo gênero, como se sugeriu, sob a forma de nova lei federal.

Nem mesmo a Constituição do Espírito Santo, a mais liberal para com os princípios instituídos no Decreto-lei n.º 2.416, poderia acolher uma nova lei federal que os revigorasse. É verdade que ela estatuiu no art. 5.º das suas Disposições Transitórias que :

“Enquanto não fôr promulgado o Código de Contabilidade Pública do Estado, observar-se-ão, no que forem aplicáveis, a Codificação das Normas Financeiras para os Estados e Municípios — Decreto-lei Federal n.º 2.416, de 17 de julho de 1940 e o Código de Contabilidade da União em caráter supletivo”.

6. MORTE E TRANSFIGURAÇÃO DAS LEIS.

Esse engenhoso procedimento constitucional encerra uma significativa lição para ilustrar o

debate do assunto. As leis também são mortais. Elas perecem pela condenação formal das leis posteriores, que as revogarem expressamente, ou morrem, naturalmente, por colapso ou asfixia, quando um novo regime, com o qual se tornam incompatíveis, impossibilita-lhes os meios de execução e, portanto, as condições de sobrevivência. Sem comprometer a autonomia estadual, a Constituição espírito-santense, seja perdoada a fúnebre imagem, galvanizou um cadáver de lei federal — o Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho de 1940 — para que fôsse observado como modelo provisório, quando aplicável e em caráter supletivo, até a promulgação do Código de Contabilidade Pública do Estado. Ressalvou, portanto, apenas, a tradição, a finalidade, a doutrina da lei, fulminada de morte pelo alvorecer do novo regime constitucional; nunca a sua forma, a sua ação imperativa; porque, como lei, aquêles diploma deixou de existir. Deixou de existir porque diversas disposições do seu texto se tornaram obsoletas como, dentre outras, as dos arts. 4.º, 11 e seu § 1.º, parágrafo único do art. 12, 20, 53 e, sobretudo, porque, em sua essência, dispunha sobre o processamento de atos administrativos dos Estados e Municípios, a respeito dos quais a estes, exclusivamente, compete legislar.

Nenhuma interpretação extensiva do art. 5.º, XV, b, da Constituição Federal terá a virtude de restaurar-lhe o vigor perdido. O que o salvou do esquecimento ou de um repúdio formal foi a excelência do seu conteúdo e dos seus objetivos. É justamente a sua alta finalidade, por todos nós reverenciada com o maior orgulho e o mais profundo respeito, que todos nós pretendemos, na Conferência, reabilitar e fazer observar.

Para isto, desejamos encontrar uma adequada fórmula jurídica. O exemplo da Constituição do Espírito Santo aí está para inspirar-nos e as tão oportunas quão autorizadas ponderações de eminente Delegado de São Paulo aí estão para guiarnos e esclarecer-nos. Tomemos, então, resolutamente, o caminho certo do respeito à autonomia dos Estados e Municípios e haveremos de encontrar a solução desejada para assegurar a sobrevivência, sob a verdadeira forma que nos impõe o novo regime, de um sistema concebido e praticado pelos próprios Estados e Municípios, há dez anos consecutivos. Não foi o aparente prestígio de uma lei federal que compulsoriamente os obrigou a adotar e praticar a padronização orçamentária até hoje vigente. Foi a consciência da sua capacidade de auto-administração, traduzida pelo alto grau de cultura especializada dos seus técnicos e, sobretudo, pelo esclarecido espírito de concórdia

e compreensão dos seus governos, que criou essa obra fecunda de congraçamento em torno da padronização dos orçamentos e das normas financeiras.

7. LEI E CONVENÇÃO.

No regime anterior, tornou-se possível e fácil a homologação automática dessas normas por parte do Governo Federal. No regime atual, não se poderia pretender que o Congresso transformasse, sumariamente, em lei, as deliberações de uma Conferência de Peritos estranhos aos seus quadros. Dessa Conferência, quando muito, poderia partir um simples anteprojeto para o Executivo submeter à consideração do Legislativo. Pelo processo de elaboração das leis, qualquer das Casas do Congresso poderia, porém, emendá-lo ou modificá-lo, como julgasse conveniente. Não se poderia restringir a ação do legislador a simples aprovação passiva de um projeto. Além do mais, as novas "Normas" deveriam ser comuns à União, aos Estados e aos Municípios. Isto importaria, quanto à União, em alterar dispositivos não só de determinadas leis especiais de pessoal e material como ainda a legislação federal de contabilidade e, principalmente, a apresentação formal do Orçamento Geral da República. Para os Estados e Municípios, a experiência de quase dez anos, na observância da padronização, está a demonstrar que não haveria dificuldades de vulto a remover. Mas, o mesmo não seria lícito esperar relativamente à administração federal, se a esta se estendessem, ex-abrupto, as normas por eles adotadas com tão grande sucesso. Para exemplificar, é suficiente mencionar a experiência que, presentemente, se faz na elaboração do orçamento federal na Câmara dos Deputados. A proposta orçamentária, apresentada pelo Executivo ao Legislativo, referente ao ano fiscal de 1950, oferece uma classificação das despesas semelhante à do padrão dos Estados e Municípios, que é, sen-

sivelmente, diversa do estilo adotado pela União, de 1940 até o exercício em curso. A Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados repudiou, porém, a inovação e restaurou, em substitutivo, a antiga apresentação formal do Orçamento. Entendeu, naturalmente, o Congresso que a competência para elaborar o Orçamento envolve, implicitamente, o poder de atribuir-lhe a estrutura que julgar conveniente e consentânea com a legislação ordinária em vigor. Se idêntica competência é assegurada às Câmaras estaduais e municipais, como poderia uma lei federal, a pretexto de fixar normas de direito financeiro, cercear-lhes, pela adoção de um modelo orçamentário preestabelecido, o uso de uma prerrogativa que o próprio Congresso Nacional se mostra tão cioso de exercer na esfera de suas privativas atribuições? Uma lei federal nesse sentido violaria, evidentemente, as Constituições estaduais. Qual o recurso jurídico que, então, encontraríamos para assegurar a observância da padronização recomendada pela Conferência? A resposta intuitiva e inquestionável é: a ratificação do instrumento do Convênio pelas assembleias estaduais e municipais.

Para atingir êsse objetivo tomei a liberdade de submeter à deliberação do Plenário da Conferência a seguinte proposição preliminar:

As "Normas" aprovadas pela III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários serão redigidas em termos de Convênio sujeito à ratificação das Assembleias Estaduais e Municipais.

A assinatura do Convênio é um compromisso voluntário e a sua solene ratificação pelas assembleias é o único ato, formalmente compatível com a autonomia dos Estados e Municípios, capaz de atribuir, às normas votadas na Conferência, o caráter de deliberação legitimamente aceita e exequível, no interesse da administração e em perfeita correspondência com as tradições do direito público brasileiro.

* * *

*

No Estado de nossos dias, o campo de ação do Poder Executivo amplia-se continuamente. Imperativos econômicos, políticos e sociais exigem que a Administração Pública disponha cada vez mais de pessoal capaz, tecnicamente selecionado e preparado para o desempenho de seus numerosíssimos cargos e funções. Auxiliado por uma racional máquina administrativa, integrada por servidores qualificados, com elevados índices de produção, poderá o Governo, a contento, cumprir suas finalidades. Caso contrário, não dispondo de elemento humano eficiente, não tendo um selecionado corpo de servidores, todo esforço será em pura perda, nenhum plano, ainda o mais simples, poderá ser executado integralmente. A complexidade crescente e a ampliação tremenda das atividades governamentais forçaram os administradores e fizeram aos nossos políticos sentir que fins e meios têm de ser revistos. Entre as transformações que se operavam no cenário de nossa Administração, figura, como de real importância, dados os seus fundamentos técnicos e sociais, a adoção do regime de provas para ingresso nas carreiras do Serviço Público Federal. Deu-se uma alteração de amplo, profundo e benéfico alcance: substituiu-se o pistolão pelo mérito. — *Belmiro Siqueira* — R.S.P. — outubro de 1949.