

CAUDAS ORÇAMENTÁRIAS

RAUL LIMA

Da Secretaria do I. B. G. E.

OS dispositivos constitucionais vigentes no Brasil a partir de 1934, com referência à elaboração tanto do orçamento da União como dos orçamentos estaduais, impedindo a inclusão, na lei de meios, de disposições estranhas à fixação da despesa e à previsão da receita, puseram fim a uma das praxes mais abusivas na vida administrativa do país: a da chamada cauda orçamentária.

Os constitucionalistas chegavam a dizer que a rigor o orçamento não era lei. “Quando muito será lei *sui generis*, de duração prevista, e destinada a fornecer os meios para que as outras sejam cumpridas” — escrevia o Sr. CARLOS MAXIMILIANO nos seus *Comentários à Constituição de 1891*. Mas êle próprio acrescentava que, embora destinado a vigorar um ano apenas, segundo a própria definição de Esmein, o orçamento era enxertado, *em todos os países*, de disposições de efeitos permanentes.

Das raízes que a praxe criou no Brasil, não obstante a proibição do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o do Senado, de que se apresentassem aos projetos de leis ânuas emendas com o caráter de disposições principais, cabe boa parte da responsabilidade ao Poder Judiciário. De fato, em acórdão unânime proferido em janeiro de 1915, o Supremo Tribunal Federal esquivava-se, mais uma vez, de reagir contra o abuso, decidindo que, “segundo a jurisprudência administrativa desde o tempo do Império e a judiciária seguida por êste Tribunal, em uma lei orçamentária se incluem disposições de caráter permanente, o que pode não ser regular, mas é consagrado pela prática”.

Não era regular, era mesmo ilógico que uma deliberação destinada a vigência por um ano contivesse disposições de caráter permanente, mas era usual e o mau uso devia ou, pelo menos, podia ser mantido.

Os processos políticos de então, os vícios do Congresso, sua incapacidade para realizar o papel que lhe cabia na organização nacional, estimularam grandemente parlamentares bem e mal inten-

cionados a recorrer às facilidades da inclusão de seus projetos e pretensões no corpo disforme dos orçamentos.

Um antigo deputado mostra, em depoimento póstumo, a eficácia do processo, quando, depois de aludir às dificuldades sempre encontradas para fazer triunfar certas idéias, e de falar no expediente, sempre proveitoso, de sugerí-las a amigos do govêrno para que as apresentassem como deles, declara: “Outras vezes, sempre se conseguia alguma coisa, enxertando-as como emendas, sub-repticiamente, nos orçamentos.” (MEDEIROS E ALBUQUERQUE, *Quando eu era vivo...* — Livraria do Globo, 1942). A expressão “sub-repticiamente” é bem significativa.

Seria ocioso recordar os males resultantes dos “orçamentos rabi-longos”, quando já no exaustivo relatório apresentado pela Comissão de Orçamento, sôbre a proposta da fixação da despesa e previsão da receita para 1942, se considerou sua recapitulação desnecessária “por já terem sido suficientemente anatematizadas”. Mas parece-nos ao mesmo tempo instrutiva e divertida uma vista do-lhos pelo vasto material que se oferece ao comentador — o absurdo, o disparate, o pitoresco das caudas orçamentárias.

Passando do plano nacional — os orçamentos da União — para o plano regional — orçamentos estaduais — talvez essas características mais coloridas se apresentem, a julgar pelos resultados de um rápido manuseio da coleção de leis de Alagoas, desde os primeiros anos do regime republicano.

Encontramos aí variado mostruário de caudas orçamentárias e nelas o que de mais ilustrativo se possa desejar na espécie.

O orçamento tinha, em regra, três partes: a primeira, correspondente à fixação da despesa; a segunda, contendo a previsão da receita; a última abrangendo as mais diversas disposições. Algumas destas, normativas da arrecadação de certos impostos ou das operações usuais de crédito, aparecem indefectivelmente. Apesar disso, legisla-

dores previdentes ainda acrescentavam um artigo determinando :

“Continuam em vigor as disposições de leis de orçamentos anteriores, de caráter permanente, que não tenham sido expressamente revogadas e que implícita ou explicitamente não forem contrárias às disposições da presente lei.”

Embora admitindo a regularidade das disposições “de caráter permanente” nas leis ânuas, renovavam-lhes expressamente a vigência, cada ano...

Em contraste a tais disposições, não faltavam as que encerravam simplesmente autorizações ao Poder Público. Em contraste, dissemos, mas guardando certa identidade na falta de lógica, pois em geral sua vigência começava não no início do exercício financeiro em que a lei seria observada, mas desde logo, da data da publicação.

O que surpreende muitas vezes é que, entre aqueles artigos anualmente reproduzidos, se encontrem alguns de escassa importância, reiterando providências previsíveis em qualquer portaria de autoridade fiscal, como a que se vai ler :

“O comerciante ambulante é obrigado a apresentar, na ocasião do pagamento de impostos, a sua carteira de identidade, que será exibida sempre que for exigida”.

Por outro lado, entre as autorizações ocasionais, encontram-se muitas também inteiramente desnecessárias, as quais se convertem pura e simplesmente na manifestação de um voto, de um desejo. Assim, a incluída na cauda do orçamento para 1897, pela qual ficou o governador com o direito, que nunca lhe faltara, de pôr à disposição do Instituto Histórico, Arqueológico e Geográfico Alagoano um dos compartimentos do Palácio do Governo ou de outro prédio estadual para o seu funcionamento.

Nem tão desnecessária assim, mas em todo caso bem vaga e frouxa, a licença concedida no mesmo orçamento, para que o executivo gaste, “quando as forças dos cofres permitirem” (sic) a quantia de cinco contos de réis em “melhoramentos materiais” na cidade de Viçosa.

Nesse capítulo de autorizações o *record* foi certamente batido na lei n.º 627, de 14 de junho de 1910, cuja simples ementa — “Orça a receita e fixa a despesa para o exercício de 1911” — está longe de dar idéia dos amplos, imensos poderes conferidos nesse diploma legislativo ao Governador do Estado.

Só a transcrição do artigo 5.º das Disposições Gerais faz acreditar :

“Fica o Governador autorizado:

1. A suprimir os empregos que não forem de necessidade imprescindível, inclusive os dos Secretários dos outros Poderes;

2. A suprimir e restaurar comarcas, conforme as conveniências do serviço judiciário;

3. A suprimir os municípios que, após o resultado do recenseamento geral a que se vai proceder, não tiverem a população exigida pela Constituição do Estado;

4. A rever as aposentadorias concedidas até a presente data.

5. A reformar as tabelas de vencimentos dos empregados públicos.

6. A emitir apólices da dívida pública do Estado.

7. A realizar quaisquer operações que se fizerem necessárias para o resgate das atuais dívidas interna e externa do Estado.

8. A reduzir subsídios, gratificações e subvenções.

9. A rever e modificar os regulamentos, procurando simplificar o serviço público e assegurar a boa arrecadação das rendas.

10. A aumentar e reduzir, conforme a necessidade do serviço, os vencimentos de qualquer funcionário estadual.

11. A rever e alterar as tabelas das porcentagens dos empregados das Recebedorias e Sub-Recebedorias de acordo com os interesses do serviço fiscal.

12. A modificar o sistema tributário do Estado, criando novos impostos ou suprimindo outros, expedindo para isso os regulamentos que se fizerem necessários.

13. A emprestar qualquer quantia às Municipalidades ou Companhias ou sociedades anônimas, mediante juros razoáveis e com garantia de debêntures ou outras, contanto que sejam devidamente acautelados os interesses do Estado.

14. A emprestar até a quantia de quatrocentos contos de réis, a juros de 10% ao ano, às sociedades que se organizarem ou pessoas idôneas, para a construção de três ou quatro usinas de açúcar, em três ou quatro vales, mediante a hipoteca das propriedades que forem incorporadas às aludidas usinas e demais garantias que julgar conveniente.

15. A contratar com pessoa idônea o aproveitamento das águas da cachoeira de Paulo Afonso.

16. A conceder prêmios aos agricultores que estabelecerem no Estado a cultura do cacau e do fumo em larga escala, devendo expedir para esse fim o respectivo regulamento.”

Como se vê, numa simples cauda orçamentária o Congresso delegou suas mais importantes atribuições ao Executivo, permitindo ao Governador intervir na própria economia interna não só do Poder Legislativo como também do Poder Judiciário, quando o autorizou a suprimir os empregos dos Secretários desses Poderes. Deu-lhe braço e cutelo em matéria financeira, autorizando-o a emitir apólices da dívida pública, sem limitação de qualquer natureza, bem como a criar “novos impostos”. Armou-o de poderes terríveis sobre o funcionalismo. Numa palavra, os congressistas alagoanos conferiram ao governador do Estado, em 1911, poderes que eles próprios não possuíam.

Não se pode negar que a regra geral, entretanto, foi sempre a utilização das famosas Dispo-

sições Gerais para fixar condições de arrecadação principalmente de novos impostos, normas diversas que acabaram consolidadas num Código Tributário, mas que chegaram a ser tão abundantes que se espalharam por 38 artigos no orçamento para 1929, compreendendo ainda tabelas, listas de profissões e de mercadorias.

Mas é nas infrações a essa regra que está, como já mostramos, o mais interessante.

Ponto de partida para o desenvolvimento de toda uma política colonizadora — a autorização para “dar passagens até cem famílias estrangeiras para serem empregadas na indústria ou na lavoura” — política, aliás, não realizada, surgiu numa cauda orçamentária, a da lei de meios para 1894. Era então governador aquele titular do Império que foi durante certo tempo, na esfera regional, exatamente o que o Marechal Hermes da Fonseca foi na esfera nacional, isto é, o responsável por todas as *gaffes*, todas as manifestações de ignorância constantes do anedotário comum ou concebidas pela imaginação fértil das ruas. E o preâmbulo dos atos rezava: “Barão de Traipú, Governador do Estado de Alagoas, no uso de suas atribuições...” No fecho, a assinatura era também e apenas — *Barão de Traipú*. Donde a pergunta que o leitor de hoje dificilmente evita: quem era o Barão de Traipú, como se chamava ele? E dificilmente talvez encontre quem saiba.

O fechamento da Biblioteca Pública do Estado, ato que seria mais chocante se aparecesse como objeto de uma lei especial, passou discretamente no rabi-longo orçamento para 1926, no qual também coube um artigo sobre a adoção do regime industrial na Imprensa Oficial. Então, já se achavam em vigor novos preços de assinaturas do órgão do governo, fixados também na cauda de um orçamento, o aprovado para 1923.

Se a autorização para criar “oficinas de alfaiataria, sapataria, marcenaria e carpintaria na cadeia pública da capital” não parece bem situada no orçamento para 1918, menos ainda parecerá, na lei de meios para o ano seguinte, a de “contratar limpeza, pintura e reforma do Palácio do Governo”. Era sempre o meio escuso de autorizar gastos sem fixação do quanto nem indicação da verba própria, meio a que a Câmara dos Deputados recorria procurando obter crédito para a reforma de seu “mobiliário, alcatifas e dependências”, em 1926.

O aspecto francamente lamentável das caudas orçamentárias é, porém, da freqüente inclusão

de dispositivos referentes ao funcionalismo, abrindo exceções, criando situações privilegiadas, *regularizando* casos isolados, particularizando, personalizando a lei.

A fixação do número de despachantes estaduais na capital, baixada no orçamento para 1924, não será talvez daquela tão má espécie, como o é a dispensa, enxertada na lei de meios do ano seguinte, em favor do Tesoureiro de certa exatoria, “do restante das prestações mensais que vem realizando para o pagamento de requisição de estampilhas, caso faça prova de que nenhuma responsabilidade teve no extravio das estampilhas”. Nada mais aberrante, aí não apenas de técnica legislativa, mas de rudimentares normas jurídicas.

Na cauda do orçamento para 1893, mandou-se pagar certa quantia a um cidadão, “proveniente de ajuda de custo, quando oficial do corpo de polícia”. Na do votado para 1898, são fixados os vencimentos do “Fiel da Secção do Peso de Penedo”. Na do vigente em 1906, manda-se pagar os vencimentos do substituto de um juiz da capital. Na do orçamento para 1926, transforma-se o cargo de Fiel do Tesouro em 3.º Oficial, “para todos os efeitos”.

Há mais, e melhor.

Na lei de meios de 1899, encontra-se:

“O zelador do relógio oficial, pela percepção da importância da verba de que trata o § 10 n. 4, é obrigado também a concertar todos os relógios das repartições públicas estaduais e municipais da capital sem remuneração alguma.”

Quantos seriam os relógios das repartições estaduais e municipais de Maceió naquele último ano do século passado? Talvez uns vinte, se tantos fôssem. Não muitos, decerto. Mas em troca da verba de que tratava o § 10 n.º 4 — Cr\$ 500,00 por ano, podemos adiantar — exigia-se que o homem fôsse um competente relojoeiro, capaz de concertar qualquer dos velhos pêndulos dos estabelecimentos do Governo, e não apenas um zelador. Deve ter-se saído bem na função, não obstante, pois no orçamento para 1906 lê-se:

“Passa a ter caráter de empregado estadual para todos os efeitos legais o encarregado do relógio oficial.”

Bons tempos, sem dúvida, em que se adquiria “caráter” em cauda de orçamento, diria algum azedo ironista.

Mas, na realidade, não há vantagem no império conciente do erro que favorece injustiças, nem da confusão que conduz ao caos.