

Cada um dêles representa uma manifestação da atividade do Estado. São podêres porque representam manifestações dos órgãos que comandam a vida do Estado, naquilo que é essencial à ação política.

E nisso é que se distingue o poder político dos órgãos menores da administração ou da atividade judiciária.

E voltamos aqui às nossas considerações iniciais — o que caracteriza o poder do Estado no sistema federativo é a pluralidade do poder político exercido em dois planos: poder de legislação, poder de governo, poder de jurisdição.

Cada Estado da Federação representa uma parcela do poder total do Estado, que se desdobra nas ordens parciais que constituem as autonomias políticas locais.

Esses podêres encontram a sua origem na própria Constituição Federal, quando concede autonomia aos Estados.

A Constituição Estadual teve a preocupação de restringir-se aos justos limites da competência dos Estados, subordinando-se à Constituição Federal. Dentro da sua área, entretanto, tornou explícito o que apenas se achava delineado pelo texto federal.

No capítulo dos podêres do Estado, deu sentido científico e sistemático aos seus preceitos, quando julgou necessário conceituar o que precisava ser definido na sistemática do regime disciplinado pela Constituição.

A estrutura criada é flexível, equilibrada e satisfaz às finalidades de uma boa estrutura política.

A maioria dos problemas que afligem o funcionamento regular dos podêres foram bem atendidos pela Constituição, que deixou larga margem à lei ordinária, notadamente no que se refere ao poder judiciário, que abriu ao legislador largas perspectivas para as reformas que exigem a nova organização judiciária.

O ORÇAMENTO DO ESTADO DA GUANABARA

JOÃO LYRA FILHO

Ministro do Tribunal de Contas do
Estado da Guanabara

O orçamento do Estado da Guanabara, como os orçamentos dos demais Estados-membros, dos Municípios, do Distrito Federal e da própria União, subordinam-se às normas constantes da Constituição do país e da Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964 (Constituição Federal, art. 5.º, item XV, alínea b; art. 22 e parágrafo único; arts. 73 a 75; Constituição Estadual, art. 19).

A subordinação é extensiva “às entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, ressalvados os ajustamentos às respectivas peculiaridades” (Lei Federal n. 4.320, artigos 107 e 110).

A legislação ainda não dirimiu as controvérsias doutrinárias, ou terminológicas, relativas ao emprêgo das palavras *autarquia* e *entidade paraestatal*. Ela própria é contraditória em variados acentos, como no caso mesmo do art. 107, da Lei n. 4.320.

Suponho prosperar o juízo de que as entidades paraestatais, ao contrário das autarquias, são pessoas jurídicas de direito privado incumbidas do desempenho de serviços do interesse público. As sociedades de economia mista, por exemplo, ou a nossa própria Universidade, organizada em fundação, são entidades paraestatais. Mas constitui desacerto pretender-se subordinar as finanças e a contabilidade a cargo de pessoas jurídicas de direito privado aos critérios determinados às pessoas jurídicas de direito público.

I — *Natureza jurídica do orçamento*

Atento à luz da Constituição do país, pergunto: o orçamento público é uma lei? Minha opinião secunda a de quantos o reconhecem como um ato-condição, embora como lei seja reconhecido pelo texto das normas de direito financeiro prescritas à sua elaboração e execução.

No meu livro já antigo, *Despesa versus receita* (1956), fixei este juízo: “O orçamento não é uma lei em substância (*ratione materiae*), dado que a lei se defina em sentido material como um ato criador de relações jurídicas. O orçamento não cria novas relações jurídicas; disciplina modos financeiros de relações jurídicas preexistentes. Ato-condição é todo aquêle que, segundo JÈZE, não altera ou acresce o conteúdo da lei. O ato limita-se a tornar a lei eficaz quanto a determinadas condições.

O orçamento enseja, na órbita financeira, a aplicação de leis a situações concretas. Ele deixou de ser lei, em sentido material, a começar de quando, com a reforma da primeira Constituição republicana (1926), se extirpou o artifício bastardo das *caudas orçamentárias*. Como ato-condição fixou-se na Constituição vigente, em face do disposto no art. 141, § 34.

Mas ainda não se baniu o vêzo de incluir-se no orçamento disposições que somente são legítimas quando antes prescritas em leis ordinárias. O Executivo antecipa-se às leis em vários momentos, até mesmo com a criação de serviços por decretos ou simples atos administrativos. Os efeitos financeiros, previstos no bôjo da proposta orçamentária que lhe cumpre apresentar ao Legislativo, são por êste estranhamente convalidados em detrimento da prescrição contida no art. 73, § 1.º, da Constituição Federal, repetida no artigo 33, alínea c, da Lei Federal n. 4.320.

II — *Princípios cardeais*

Todos conhecemos os seguintes princípios cardeais do nosso direito orçamentário: a) universalidade; b) unicidade; c) periodicidade ou anualidade; d) nuidade; e) exclusividade; f) publicidade. Tais princípios são comumente vulnerados.

a) *Universalidade*

A lei não se vexa ao criar impôsto ou aumentar alíquotas, visando à obtenção de receita destinada ao custeio de uma determinada despesa. Sacramenta-se uma afetação constitucionalmente inadmissível. Estima-se que o produto se elevará a um tanto igual ao quanto em consequência incluído na contrapartida da despesa. Esta não deixa de ser efetuada, embora a arrecadação do impôsto que lhe daria cobertura se realize com insuficiência notória. Eis como o princípio da universalidade é vulnerado (Constituição Estadual, art. 19, item XII).

b) *Unicidade*

O princípio da unicidade impõe a existência de um único orçamento e repulsa a idéia de contas autônomas dentro da mesma administração. O princípio é fraudado em decorrência das práticas paraorçamentárias, ou da difusão da parafiscalização e dos chamados *recursos especiais*. Além dêstes, vários outros, que são incorporados a fundos instituídos por leis ordinárias.

O orçamento que não reflete os prováveis resultados superavitários ou deficitários das autarquias, sociedades de economia mista e demais entidades paraestatais é uma peça de valor precário; de nada serve à contabilidade econômica necessária ao conhecimento e à análise das influências totais. O comprometido princípio não permite mais de um texto orçamentário, uma contabilidade de uma tesouraria.

c) *Periodicidade*

O princípio da periodicidade impõe ao orçamento uma duração limitada, que varia em muitos países. Mas o caráter ânua do nosso orçamento é desfigurado por força da existência de fundos administrados à parte e de créditos especiais abertos com vigência por mais de um exercício; créditos compensados por meio de recursos que às vêzes, quando se realizam, vêm a destempo. Não são irrelevantes os totais das despesas de um exercício, relacionadas para pagamento em exercício subsequente, nem é inexpressiva a parte da receita de um exercício, transferida para recolhimento em exercício distinto.

Quanto à receita, como se sabe, boa parte é arrecadada fora do respectivo exercício, incorporando-se às rendas do exercício em que o recolhimento se efetiva. A prática resulta do sistema eclético, ou misto, prescrito à nossa Contabilidade Pública: sistema de gestão (caixa) para as operações de receita e sistema de exercício (competência) para as operações de despesa.

O empenho ocorre em cada exercício à conta do crédito orçamentário ou adicional previsto, embora o pagamento da despesa correspondente possa efetuar-se em exercício seguinte, dentro do período de vigência do mesmo empenho (Regulamento Geral de Contabilidade Pública da União, art. 173, § 3.º). Mas o tributo recolhido pelo Fisco é creditado à conta do exercício em que ocorrer o recolhimento.

O princípio da anualidade é vulnerado ao estabelecer-se plexo entre dois ou mais exercícios. LIESSE dizia que o exercício caracteriza uma sucessão, com vida limitada e dia fatal de morte; extinto, não pode ser solidário com outro que tenha nascido antes ou venha a nascer depois. O regime de solidariedade entre exercícios é defeso à contabilidade sujeita ao sistema de competência.

NECKER legou-nos esta outra advertência: “O exercício é como uma pessoa fictícia; uma conta anual cujas receitas e despesas devem ser distintas em relação às de outro exercício”. Ninguém enxerta no corpo do vizinho parte da perna indispensável ao compasso correto do andar próprio. Mas a advertência de NECKER só é aplicável à despesa pública, neste país, pois a solidariedade entre exercícios aqui ocorre em relação à receita.

d) *Nuidade*

O princípio de *nuidade* é comprometido pela existência, no orçamento, de créditos globais e créditos genéricos destinados ao custeio de “despesas imprevistas”, “despesas diversas”, “despesas de qualquer natureza”, “despesas eventuais”, “despesas de pronto pagamento” *et cetera*; com tais designações elas ainda são incluídas no orçamento. Adoto a expressão *nuidade* para identificar o caráter desnudo da discriminação imposta à despesa orçamentária em geral e da rigorosa especificação prescrita à despesa variável.

Os créditos consignados no orçamento sob designações genéricas violam a Lei Federal n. 4.320 (art. 5.º) e, ademais, envol-

vem artifício engenhado com o intuito de burlar-se o controle da execução orçamentária. Com tais recursos camuflados, como se estes constituíssem suplementações, são atendidas despesas já previstas noutras dotações esgotadas. CARLOS MEDEIROS DA SILVA tem razão ao dizer, quanto à verba *eventuais*, por exemplo, que dela “só se pode lançar mão, legalmente, para fazer face a gastos imprevistos e não constantes do orçamento” (*in Revista de Direito Administrativo*, vol. X, pág. 218).

e) *Exclusividade*

O princípio da exclusividade exige que o orçamento não contenha disposição estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas as exceções previstas no art. 73, itens I e II, da Constituição Federal. Mas a prática denuncia, conforme antes aludi, a inclusão de numerosas disposições, no texto, estranhas aos seus fins restritos; disposições que consignam recursos até mesmo para o custeio de serviços novos. A Constituição é explícita ao prescrever que o orçamento só poderá fixar despesas para os serviços anteriormente criados (art. 73, § 1.º).

A Lei Federal n. 4.320 também desmerece o princípio da exclusividade ao permitir que figurem no texto orçamentário autorizações legislativas para a realização de quaisquer operações de crédito, não só por antecipação da receita, assim como para a alienação de bens móveis (art. 7.º, §§ 2.º e 3.º). A lei também admite (art. 66) que se disponha, no referido texto, sobre a movimentação, por órgãos centrais de administração geral, das dotações atribuídas às diversas unidades orçamentárias.

f) *Publicidade*

O princípio da publicidade, por fim, é na prática seguido com o mérito, apenas, de nutrir a ignorância do povo a respeito do orçamento. É escasso o número de leitores do orçamento e mesmo aqueles que o manuseiam por dever de ofício não o entendem senão após buscas e rebuscas de interpretações em textos distintos. Sua terminologia é inacessível ao entendimento vulgar e sua espessura nutre o enfado cívico até mesmo daqueles que o besuntam com o sarro da nicotina.

Os próprios homens instruídos, em dia com as feições dos artifícios ocultos no bôjo das tabelas orçamentárias, dificilmente percebem as manobras dos malabarismos financeiros. COLBERT considerou indispensável tornar a matéria das contas públicas tão simples que tôda gente as possa entender. Mas seu aviso caducou sob pressão da avalanche intervencionista do Estado Moderno.

III — Estado da Guanabara, posição orçamentária

Êstes meus comentários prévios aplicam-se, por inteiro, ao Estado da Guanabara. A Constituição Estadual (art. 19), como é óbvio (Carta Máxima, art. 22, parágrafo único), impõe ao orçamento a observância do disposto nos arts. 73 e 75, da Constituição Federal. As disposições mencionadas são as que prescrevem os princípios agora revistos; mas os princípios invocados, conforme demonstrei, não são cumpridos. Ademais, embora o país adote o orçamento de tipo bruto, contraposto ao de tipo líquido, as práticas revelam distorções constantes, inclusive em relação à receita.

O montante dos impostos é previsto no orçamento do Estado já com o desconto das importâncias evadidas em decorrência das isenções fiscais que os governantes concedem sem o mínimo controle e, às vêzes, por extensão fundada em interpretações analógicas. Sem embargo, a legislação impõe o contrário. A própria Lei Federal n. 4.320 (art. 6.º), conforme assinalei, determina que tôdas as receitas e despesas constem do orçamento pelos seus totais, *vedadas quaisquer deduções*.

O administrador do Fisco concede isenções por analogia, sem sujeitar o respectivo ato à contrasteação de nenhuma outra autoridade ou órgão, embora ciente de que a isenção fiscal é de proveito restrito. O número dos que se livram do pagamento de impostos aumenta vertiginosamente e, em conseqüência, o valor dos impostos pagos pelos que permanecem como contribuintes também cresce substancialmente.

À carga dos contribuintes é incorporada, para garantir-se um gordo produto de receita, a diferença da queda fiscal resultante das isenções. O espelho do orçamento não reflete o total que o Fisco deixa de arrecadar aos contribuintes, o conhecimento do volume pecuniário da percentagem desfalcada, em confronto com o total da coleta prevista.

O Fisco habituou-se a multiplicar o valor dos gravames exigidos a uma parte para compensar a subtração das quotas de que outra parte fica dispensada, assim como a intensificar a majoração das alíquotas mais rentáveis. São muito agressivas, aqui no Estado da Guanabara, as influências que, neste sentido, provocam as Leis n. 72, de 28 de novembro de 1961, e n. 676, de 9 de dezembro de 1964.

Veja-se em relação à renda imobiliária quanto os tributos cresceram, tornando ainda mais ostensiva a desigualdade entre os que suportam o ônus de pagá-los e os que estão livres da carga pecuniária. *O princípio da isonomia fiscal é cada vez mais desmerecido*. Se existisse em funcionamento o cadastro geral dos contribuintes, previsto no art. 41, da Constituição Estadual, não seria difícil demonstrar-se a iniquidade dos critérios vigentes.

A Constituição do Império (art. 179, item 15) fêz valer preceito mais democrático: “Ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado em proporção dos seus haveres”. O mandamento repete a síntese do cânone que ADAM SMITH formalizou: “Todos devem contribuir para as despesas públicas na razão de seus haveres”.

A vigente Constituição do país restaurou o princípio ao prescrever que “os tributos terão caráter pessoal sempre que isso fôr possível, e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte” (art. 202). Mas a inobservância é em muitos casos gritante, por efeito da translação fiscal às vêzes prestigiada pela legislação. É o que ocorre com o próprio impôsto predial, por exemplo, pois a lei autoriza o locador a transferir ao locatário o débito fiscal lançado sôbre o possuidor do imóvel.

IV — Normas complementares da Constituição

O texto da Constituição do Estado da Guanabara, pondo-se nêle o dedo ilustre do Prof. ALIOMAR BALEEIRO, enriqueceu-se com elastério predisposto a valorizar os mandamentos prescritos pela Constituição Federal ao orçamento público. O elastério compreende um conjunto de quatorze normas (art. 19, itens I a XIV) formalizadas com apoio na competência supletiva que ao Estado reconhece a referida Constituição Federal (art. 5.º, item XV, alínea b; artigo 6.º).

Mas as práticas têm fraudado a riqueza contida no elastério. É oportuno compassar o repertório das normas indicadas, cromatizando o realce que algumas têm mantido e à maioria foi frustrado. As lesões existentes, faz-se necessário aduzir, não resultam de golpes desferidos apenas pelo Poder Executivo.

A convivência do Poder Legislativo define-se em alguns casos concretos e as omissões, ou a nução, do Poder Judiciário são noutros sentidos. A ânsia de lograr-se recurso pecuniário, para um fim ou para outro, leva de roldão a disciplina com que a Constituição Estadual desejou acautelar os interesses da Fazenda Pública.

1) *Apresentação da proposta*

A norma preliminar é quanto à apresentação da proposta de orçamento (art. 19, item I). O Governador deverá remetê-la à Assembléia (art. 30, item VIII) até o dia 31 de agosto de cada ano, condicionada aos planos de ação do Poder Executivo. A Constituição Estadual preveniu-se mais do que a última Lei Orgânica do antigo Distrito Federal e a primitiva disposição da nossa Carta Máxima (art. 87, item XVI). A proposta orçamentária, segundo a primeira, deveria ser apresentada à Câmara de Vereadores no mês de abril.

A anterior disposição da Carta Máxima, conquanto menos rígida, também era insatisfatória: a proposta deveria ser encaminhada à Câmara dos Deputados até 15 de maio, ou dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa. O critério vigente na União, adotado pela Emenda Constitucional n. 8, de 22 de maio de 1964, embora mais tolerante, é ainda frouxo: a remessa far-se-á até 31 de julho de cada ano.

O vencimento do prazo deveria aproximar-se mais da oportunidade devida pelo Congresso Nacional ou pela Assembléia Legislativa à votação do orçamento. Este deverá ser enviado à sanção até 30 de novembro, como se sabe (Constituição Federal, art. 74; Constituição Estadual, art. 19, *caput*). Penso que dois meses seriam suficientes para o estudo, a discussão e a votação do respectivo projeto.

Mas ao Executivo Estadual não é permitido temporizar. O prazo de apresentação da proposta é fatal; o Governador que o não cumprir também comete crime de responsabilidade (Lei Federal n. 1.079, art. 10, item 1, e art. 74). O mérito deste assunto será

realçado adiante, à vista do que dispõe o art. 19, item XIII, da Constituição da Guanabara.

2) *Transferência de créditos*

A segunda norma (art. 19, item II) permite à lei ordenar ou autorizar a transferência de créditos orçamentários ou adicionais de um fim para outro, sem aumento de despesa, assim como a abertura de créditos extraordinários por decreto do Poder Executivo; o crédito extraordinário estará sujeito a limite, assim como aos fins previstos na Constituição Federal (art. 75, parágrafo único).

A permissão anula o mérito da outra norma contida no item VI, do mesmo artigo. Esta última impõe que o orçamento exprima qualitativa e quantitativamente os fins, definidos e concretos, por alcançar em cada despesa. À parte esta observação, reitero meu pensamento referente a que a transação só é constitucional na hipótese de indicar a lei, expressamente, o crédito a ser transferido de um fim para outro. O Legislativo extravasa os limites constitucionais ao delegar ao Executivo competência para alterar o orçamento público.

O Prof. ALIOMAR BALEEIRO, quando deputado estadual, expandiu-se na Assembléia com a seguinte declaração: “Enquanto o Governador merecer a confiança da Assembléia, devemos deixar ao seu potente arbítrio a escolha das dotações a serem substituídas” (*in Diário da Assembléia Legislativa* de 27 de maio de 1961, página 529). A linguagem é a de um generoso correligionário, momentaneamente alheio às lições portentosas com que ilustra a cátedra universitária.

Adoto a seguinte lição que seus alunos aprenderam: “Desde que o orçamento assegura ao Poder Legislativo a realização de sua vontade pelo Executivo, as autorizações não só devem ser especificadas claramente para cada fim, senão que não podem ser desnaturadas pela permissão ao Governo de transferir dotações de um objetivo para outro, ainda que este seja útil ou imprescindível e fique no texto orçamentário com dotações insuficientes. O art. 75 da Constituição Federal veda expressamente o estôrno de verbas, isto é, o *virement* ou transferência de uma dotação para o fim de outra por parte do Poder Executivo. Só uma lei poderá autorizar essa operação” (*in Uma Introdução à Ciência das Finanças*, página 616).

SILVEIRA MARTINS já dizia, em 1878, que o *virement de crédits* e os créditos suplementares são as maiores pragas do orçamento. Devo reconhecer a existência de alguma sombra no emaranhado técnico das explicações relativas ao sentido terminológico da expressão *estôrno* e, em consequência, no cumprimento da disposição constitucional que o veda.

A expressão *estôrno de verba* parece-me ser *tênicamente ambígua*. Compreendo *estôrno* de lançamento, numa escrituração contábil, mas não encontro similitude entre o sentido formal de uma verba orçada e o sentido material de uma conta escriturada. *Estôrno* pressupõe retificação de um lançamento contábil que desmerece a autenticidade, mas do seu emprêgo nenhuma influência resultará em relação ao total da estimativa orçamentária.

O *estôrno* se me afigura indevido ao descaracterizar o plano de ação que o orçamento espelha. Se o orçamento é um Plano de Governo, como reconhecido pela Constituição da Guanabara, não deve ser retificado, em seu prejuízo, conforme pareça apenas ao Executivo.

Mas considero válido o deslocamento de créditos orçamentários na parte interior das subconsignações, à feição que o Executivo julgue mais conveniente, quando necessário à concretização do plano governamental. Sem embargo, o *estôrno de verba* constitui crime de responsabilidade (art. 10, n. 3, da Lei Federal n. 1.079, de 10 de abril de 1950).

3) *Créditos de uso obrigatório ou facultativo*

A terceira norma (art. 19, item III) confere aos créditos que não resultarem da Constituição Estadual ou de lei o caráter de simples autorização, a critério do Poder Executivo. Tais créditos de uso facultativo poderão ficar em ser até o final do respectivo exercício, ou sem o emprêgo que lhes haja sido destinado.

As despesas públicas sujeitam-se a regime de realização coativa quando incluídas no orçamento em consequência de uma disposição constitucional ou de lei. As demais são despesas administrativas, ou de realização pendente da vontade do poder público. O chefe do Executivo incorrerá em crime de responsabilidade se deixar de atender a despesa orçamentária de caráter constitucional.

RUY BARBOSA extremou-se na convicção de que a despesa de índole constitucional é de ser feita, mesmo que o orçamento não a

tenha previsto. Eis o que se depreende da lição que HOMERO PIRES transcreveu (*in Comentários à Constituição Federal Brasileira*, volume II, pág. 487): “Se, *verbi gratia*, uma Constituição prescreve que certo funcionário perceberá determinado vencimento, a êste o funcionário tem direito, ainda que o Poder Legislativo não o consigne em lei”.

Vali-me do ensinamento ao censurar uma omissão do Executivo quanto à nossa própria Universidade (*in Finanças da Guanabara*, 1962, pág. 118) em face da execução do orçamento do Estado relativo ao exercício referido. A Constituição Estadual garante a manutenção da Universidade com uma subvenção nela mesma prevista (art. 63, § 1.º) e a lei impõe o respectivo pagamento em duodécimos a serem depositados mensalmente no Banco do Estado (Lei Estadual n. 93, art. 7.º, § 1.º).

Minha censura resultou do fato de demonstrar o documentário das contas do exercício de 1962 que parte da subvenção deixou de ser paga no ano correspondente. A norma aludida (3.ª) prescreve quanto aos créditos não resultantes da Constituição ou de lei “que terão caráter de simples autorização a critério do Poder Executivo”. Creio faltar após a palavra *autorização* um complemento elucidativo: que será usada, ou utilizada. Não é a autorização do crédito, mas o uso ou a utilização dêste que ficará a critério do Poder Executivo.

4) *Despesas orçamentárias de caráter compulsório*

A quarta norma (art. 19, item IV) prescreve que “serão obrigatoriamente incluídas na despesa as dotações previstas em programas plurienais aprovados por lei”. Tais programas não têm existido na Guanabara, pois aqui a órbita do Executivo possui dimensões envolventes. O Executivo incursiona de modo impávido, emprestando à sua independência uma ênfase que torna irrelevante o dever de harmonizar-se com o Legislativo. Através das autarquias, das sociedades de economia mista e demais entidades paraestatais, aumentadas em número e encargos, o Executivo faz e desfaz, independentemente de leis.

Se existissem programas plurienais aprovados por lei, como previsto na Constituição Estadual, decerto que êles teriam que obedecer aos critérios orçamentários estabelecidos na Lei Federal nú-

mero 4.320 (Título II, Capítulo II). Neste caso, entende-se à parte do programa a ser executada no ano a que correspondesse.

5) *Submissão, ao orçamento, dos entes à parte*

A quinta norma (art. 19, item V) prescreve que “serão incluídas no orçamento a estimativa da receita e a previsão da despesa de quaisquer órgãos autônomos e empresas patrimoniais, comerciais ou industriais do Estado”. O texto é ainda mais rigoroso, nesta parte, do que o da Lei Federal n. 4.320. Esta impõe apenas a vinculação ao orçamento das contas de certas entidades integrantes da administração indireta.

Veja-se que, a despeito do princípio constitucional da unicidade orçamentária, múltiplos são os orçamentos públicos executados dentro de cada ano; mesmo dentro da administração direta, em consequência de recursos entesourados e escriturados à parte. A própria legislação denuncia a multiplicidade ao declarar, por exemplo, que “serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independe do orçamento geral” (artigo 139, alínea a, da Lei Federal n.º 830, de 23 de setembro de 1949). O texto, estranhamente, alude à existência de um orçamento geral.

O princípio orçamentário constitucionalizado pelo Estado tem sido desmerecido, embora seja de recomendável alcance, inclusive em benefício da plenitude dos programas plurianuais e da contabilidade econômica. Segundo os estudos aprovados pela ONU, interessa ao orçamento a consignação dos valores líquidos estimados nas operações das autarquias e das empresas públicas em geral. O interesse maior que tais valores representam, em termos superavitários ou deficitários, resulta de sua influência no preparo da referida contabilidade econômica ou social.

A Lei Federal n.º 4.320 (art. 108) determina que os orçamentos das entidades descentralizadas se vincularão ao orçamento do Estado pela inclusão: 1.º, como receita, do saldo positivo previsto entre os totais das receitas e despesas; 2.º, como subvenção econômica, na receita do orçamento da entidade, do saldo negativo previsto entre os totais das receitas e despesas. Mas o orçamento do Estado não leva a sério as disposições a êste respeito contidas na Constituição da Guanabara e na Lei Federal n. 4.320.

6) *Fins definidos e concretos de cada despesa*

A sexta norma (art. 19, item VI), prescreve que a proposta de orçamento “deverá exprimir qualitativa e quantitativamente os fins, definidos e concretos, por alcançar em cada despesa, aplicando-se ao orçamento norma idêntica”. Já aludi ao fato de ser comprometida a eficácia do princípio em face da prevalência daquele outro que permite a transferência de créditos orçamentários e adicionais.

Parte dos recursos previstos, a fim de que seja possível alcançar-se o fim definido e concreto de uma ou outra despesa, é utilizada na compensação de créditos adicionais abertos para fins totalmente distintos. Créditos orçamentários destinados a despesas de capital, a investimentos, inversões financeiras ou transferências fecundantes, são muitas vezes anulados, parcial ou totalmente, para a formação de recursos aplicados em despesas de custeio. A prática distorcida revela que a norma subsiste em branco.

Pretendeu-se insinuar, sem êxito, o emprêgo da técnica do “*performance budget*” recomendado ao Governo norte-americano pela famosa Comissão Hoover. A técnica referida imporá ao Executivo a indicação do fim que desejasse atingir com a despesa em termos, por exemplo: 50.000 matrículas em escolas; 10.000 leitos em hospitais; 1.000.000m² em asfaltamento de ruas, etc. (ALIOMAR BALEEIRO, *in Parecer sobre as Emendas ao Projeto de Constituição do Estado da Guanabara*).

Não se teria em conta apenas a superfície do programa de administração; dar-se-ia importância maior à substância do cerne. ALIOMAR BALEEIRO tinha razão ao desejar que a proposta de orçamento fôsse apresentada ao Legislativo com mensagem baseada em contabilidade econômica, isto é, em orçamento econômico; êste não se confunde como o orçamento de caráter puramente fiscal. O ilustre professor encareceu a importância de um estudo prospectivo de toda a economia, compreendendo o setor público e o privado, que se concretizasse com os cálculos de toda a produção, todo o consumo, todo o investimento, toda a poupança, ou todas as possibilidades.

Tais idéias não possuem estímulos que as façam prosperar. Êste ponto alto, tão valorizado na estrutura orçamentária de tantos países, subsiste na Constituição Estadual como símbolo do descaso. A estrutura constitucional do orçamento do Estado representa um esqueleto que o tempo decompõe progressivamente. A pulverização

converte os ossos do esqueleto em chão frouxo, cortado por frestas que ocultam os efeitos das maquinações solertes.

Recordo que os créditos orçamentários e adicionais poderão ser transferidos de um fim para outro, desmerecendo a execução dos programas. Recordo, ainda, que o orçamento ignora a posição econômica e financeira dos órgãos autônomos e das empresas patrimoniais, comerciais ou industriais. Recordo, por fim, que alguns serviços públicos essenciais, desconhecidos pelo orçamento, são prestados por entidades ou órgãos desgarrados da administração direta (Constituição Estadual, art. 45, § 3.º). O Governo da Guanabara opera com a saliência onímoda do Executivo e é irrelevante a participação do Legislativo nas atividades do Estado.

7) *Sujeição da política financeira à contabilidade econômica*

A sétima norma (art. 19, item VIII) prescreve à mensagem que encaminhar a proposta do orçamento o dever de “mencionar, em bases de contabilidade econômica, não só os objetivos fiscais mas também os efeitos de política financeira que presumivelmente dela resultarão”.

Aqui também se trata de uma norma em branco. Ao ser ela considerada pela primeira vez, no ano de 1962, o próprio Secretário de Finanças confessou numa exposição ao Governador que “ainda não é possível fixar os rumos da política financeira do Estado”. A confissão permanece válida. O Governador, mesmo, tem-se declarado, publicamente, infenso a planos, planejamentos ou programas. Ademais, o Estado ainda não se animou à instituição de uma contabilidade econômica.

Não haverá mérito em plano sem planejamento prévio, nem em planejamento alheio às bases de uma contabilidade econômica. Plano sem planejamento, advertiu-nos RAUL PREBISCH, “tem sentido relativo; no melhor dos casos é uma formulação racional de idéias, muito valiosa em si mesma como apresentação ordenada de problemas e de possíveis caminhos a seguir para resolvê-los, mas não como um conjunto de elementos de ação prática”.

8) *Fundo de compensação dos créditos adicionais*

A oitava norma (art. 19, item VIII) manda destinar-se na despesa variável uma dotação, nunca inferior a 5% da receita tributária, para cobrir os créditos adicionais que vierem a ser aber-

tos no curso do exercício. Disposição parecida figurava em anteprojeto de lei sobre a administração financeira e a contabilidade pública do antigo Distrito Federal que me coube redigir por solicitação de alguns vereadores (art. 14, item IV).

A idéia prevaleceu no art. 87 da Constituição do Japão, que atribui competência à Dieta para instituir fundos de reserva a serem utilizados no suprimento das dotações insuficientes ou esgotadas. Minha ressalva é apenas quanto ao montante mínimo, que deveria ser muito maior neste Estado, também castigado pelo vertiginoso aumento dos custos e dos preços, decorrente tanto da pressão inflacionária quanto da constante elevação das cargas tributárias.

A norma prosperou com a palavra *dotação*, em vez de fundo, mas incidiu em equívoco ao mandar calcular a percentagem sobre a renda *tributária*. Os tributos também envolvem as taxas e as contribuições de melhoria, como se sabe, e estas têm destinação especial. A própria Constituição Estadual prescreve (art. 42) que “nenhuma taxa poderá ser aplicada em despesas estranhas aos serviços para os quais foi criada”. Talvez fôsse melhor dizer-se “tenha sido criada”.

A expressão *renda tributária* é muitas vezes repetida na Constituição referida, sem mérito, quando estabelece percentagens que lhe são relativas e destinadas ao alimento de fundos ou de certas dotações. As quotas percentuais que devam ser previstas no orçamento, por força de cláusulas constitucionais, só poderão ser calculadas sobre a receita dos impostos. Mas o cálculo já não é de ser feito com base na previsão da receita para o exercício a que se referir, porque a Lei Federal n.º 4.320 estabelece a sua vinculação “ao dados apurados no balanço do exercício anterior àquele em que se elaborar a proposta orçamentária” (art. 6.º, § 2.º).

Este assunto relativo à impropriedade da expressão *renda tributária* teve sua eiva escoimada por ato da Assembléia Legislativa, que, embora afastando-se do texto constitucional, aderiu aos acertos certos das leis aplicáveis (*in Diário da Assembléia Legislativa*, de 6 de outubro de 1961).

O ato estabelece exegese à luz do já citado art. 42 da Constituição Estadual, formalizando o seguinte entendimento: “As quotas percentuais que em virtude de disposições constitucionais ou legais devem ser calculadas sobre as receitas tributárias, tendo

em vista o disposto no art. 42 da Constituição do Estado, *serão calculadas* somente sobre a receita de impostos”.

É discutível a propriedade da via de opção, para neutralizar-se o desacerto do critério constitucional. Mas, em verdade, alcançou-se o efeito prático pretendido. Curou-se uma contradição que poderia gerar equívocos indesejáveis.

9) *Anterioridade das leis tributárias*

A norma seguinte, n. 9, dispõe que “as leis de criação ou majoração de tributos, para execução no exercício imediato, serão anteriores ao orçamento e dêste constará a autorização prévia para sua cobrança, nos termos do art. 141, § 34, da Constituição Federal” (art. 19, item IX). A norma é salutar e tende a neutralizar conflitos na interpretação do princípio. Tais conflitos, com base no invocado mandamento da Constituição Federal, têm ressoado no Maximário excelso. Muitos hermeneutas entendem que, após votado o orçamento e antes de encerrada a respectiva sessão legislativa, é constitucional a criação de tributos ou a majoração dos tributos existentes.

A norma constante da Constituição Estadual há de ter sido formalizada pelo Prof. ALIOMAR BALEEIRO, membro da Assembléia Constituinte. Ao caracterizar o orçamento como um ato-condição, à luz do art. 141, § 34, da nossa Carta Máxima, o douto parlamentar condicionou a inclusão de impostos em cédula orçamentária à existência de lei que autorize a cobrança. A lei terá que ser anterior à votação do orçamento.

10) *Oportunidade de aberturas dos créditos adicionais*

A décima norma (art. 19, item X) prescreve que “não se autorizará a abertura de créditos suplementares antes de decorrido o primeiro semestre do exercício”. A redação do texto é insatisfatória. A legislação ordinária, ou o próprio Código de Contabilidade em vigor no Estado (art. 26, § 1.º), já previne, com acerto, que “não será permitida a *abertura* de crédito especial no primeiro trimestre do exercício financeiro nem a de crédito suplementar no primeiro semestre”.

O Código transcreveu, quase literalmente, o que já constava da última Lei Orgânica do antigo Distrito Federal (art. 18, § 2.º),

que repetiu preceito da legislação federal. Proíbe-se, antes de decorrido o primeiro semestre do exercício, é a abertura de crédito suplementar; não é a autorização para a abertura, que poderá ser antecipada até mesmo pelo orçamento a vigorar no exercício, conforme faz certo a Constituição Federal (arts. 73, § 1.º, item I).

11) *Vedações aos serviços autônomos*

A décima primeira norma (art. 19, item XI) prescreve o seguinte: “Nenhum serviço autônomo do Estado poderá dispor das receitas que produzir, nem englobá-las aos créditos que lhe forem atribuídos”. A norma parece conflitar com o já invocado princípio do art. 42 da mesma Constituição: “Nenhuma taxa poderá ser aplicada em despesas estranhas aos serviços para os quais foi criada”.

A explicitude exigível não se esmerou, embora se entenda: proíbe-se é a utilização direta da renda arrecadada pelo serviço autônomo que a tenha produzido. Evita-se a afetação, ou a vinculação incabível; evita-se, também, a fuga ao contrôlo. Sem embargo, é de ser dito que, na prática, a norma tem sido cronicamente vulnerada. As ilustrações a respeito foram por mim cromatizadas no Relatório das Contas referentes ao exercício de 1962 (*in Finanças da Guanabara*, págs. 102 e seguintes).

Devo confessar minha ignorância a respeito da latitude jurídica da expressão *serviço autônomo*, sobretudo porque a Constituição a aplica a par de outra: *órgãos autônomos* (art. 19, item V). Não é admissível que ambas traduzam um mesmo entendimento. Órgão autônomo, embora com terminologia imprópria, parece ser o mesmo que ente autônomo. O Prof. ALIOMAR BALEEIRO assinala em seu parecer sobre as emendas ao Projeto de Constituição que “serviço autônomo é o mesmo que autarquia administrativa”. Mas, então, onde o mérito da norma que proíbe a uma autarquia dispor de suas rendas próprias? De que recursos, então, as autarquias viverão?

De que recursos vive, por exemplo, o Instituto de Previdência do Estado, senão daqueles produzidos pelas rendas de suas operações específicas? O ilustre mestre acrescenta que “é inconveniente quebrar o princípio da unidade de tesouraria, tão válido para a contabilidade do Estado como a das autarquias”. Sim, mas o orçamento, a contabilidade e a tesouraria de cada ente autárquico são próprios, embora as respectivas contas orçamentárias devam espelhar-se no orçamento do Estado.

Penso que a distinção entre o órgão e o serviço autônomo é determinada pela natureza jurídica. O órgão autônomo, como imprópriamente previsto na Constituição Estadual, possui personalidade jurídica de natureza pública (autarquia), não se confundindo com as pessoas de direito privado, embora empresas patrimoniais, comerciais ou industriais do Estado (art. 19, item V), como as sociedades de economia mista e as demais entidades paraestatais. A Constituição Estadual permite-nos esta conclusão em face do que esclarece adiante (art. 45, § 3.º), ao estabelecer que “os serviços públicos essenciais serão prestados pelo Estado por administração direta ou mediante organismos autárquicos, paraestatais ou sociedades de economia mista”.

Veja-se, em abono dêste juízo, de que forma se cumpriu o mandamento contido no art. 66: “A lei criará um órgão especial incumbido de estudar os problemas da habitação popular”, etc., “para cuja manutenção o orçamento consignará dotação correspondente a 3% da arrecadação tributária” (§ 1.º). Mas a lei não criou órgão nenhum, limitando-se a autorizar o Governador a constituir uma companhia, pessoa jurídica de direito privado, para o fim previsto.

Os serviços autônomos apenas possuem características técnicas, especializadas, peculiares, mas integram a administração direta do Estado. É por isto que não podem dispor das receitas que produzirem, nem englobá-las aos créditos que lhes forem atribuídos. Créditos, torna-se evidente, orçamentários ou adicionais.

As distorções permitidas pela legislação ordinária por força da imprecisão constitucional, têm-se desregrado ao máximo. Hoje, prosperam tipos até mesmo de *órgãos semi-autônomos*, como se fôsse possível dividir pessoas jurídicas pela metade. Imagine-se, em consequência, como se tumultua o orçamento público e como se facilita a fuga ao controle público! Órgãos autônomos, órgãos semi-autônomos, serviços autônomos, além de pessoas jurídicas de direito privado, que se abastecem com recursos consignados em dotações orçamentárias!

12) Restrições constitucionais ao aumento da despesa

A décima segunda norma (art. 19, item XII), *de mérito indiscutível e efeito nulo*, prescreve o seguinte: “Todo aumento de despesa, além do crescimento vegetativo médio da receita do triênio

anterior, só será computado nos créditos orçamentários e adicionais se fôr decretada a majoração proporcional das alíquotas dos impostos que devem cobrir os gastos respectivos”. A transcrita disposição, que decorreu de emenda apresentada pelo então Deputado THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, tem constituído letra morta.

A norma visa a garantir, mediante refôrço tributário, o equilíbrio entre a receita e a despesa. A Constituição Federal, com objetivo idêntico (art. 19, item II), já autoriza o emprêgo de créditos orçamentários e adicionais em despesas novas, por meio de transferência. O efeito da norma torna-se precário, todavia, em face da disposição contida no item IX, do mesmo artigo, que proíbe a criação de novos recursos tributários, no mesmo exercício, para pagamento de despesas não previstas.

Em consequência, o princípio moralizador tem sido reiteradamente desvitalizado, ou é pôsto de lado nas ocasiões em que deveria prevalecer. O acréscimo de qualquer despesa, segundo a norma invocada, não poderá ultrapassar a média do aumento vegetativo produzido em cada triênio, sem a majoração proporcional das alíquotas dos impostos. Sua aplicação poderia constituir arma de combate contra os deficits sistemáticos resultantes do crescente volume das despesas de custeio, ou das operações correntes.

A prevalência da norma proíbe, por exemplo, o aumento de vencimentos dos funcionários estaduais no curso de um determinado exercício. O aumento só será válido mediante a majoração das alíquotas. Só em face dessa majoração, ou da criação de novos impostos, cujo vigor não é imediato (art. 19, item IX), será possível admitir-se a exequibilidade do ato que determinar a elevação de vencimentos.

Se o aumento de impostos prevalecer a partir de 1.º de janeiro de 1966, por ser aprovado êste ano e incluir-se no orçamento respectivo a autorização de cobrança, o pagamento do aumento só poderá ocorrer a partir do próximo exercício. Mas os fatos demonstram exatamente o oposto, ou o aumento a qualquer instante, independentemente do princípio constitucional ou de ato da Assembléia no uso de uma competência privativa (Constituição Estadual, art. 6.º, item III).

A Constituição da Guanabara, ao indicar que o aumento só poderá prevalecer a partir do exercício seguinte ao de sua aprovação, faz pressupor a inclusão, no orçamento, dos créditos necessários à

respectiva despesa. Se o acréscimo impuser a incorporação de novos recursos tributários à receita, como de regra ocorre, a aprovação de tais recursos terá que ser anterior à do orçamento.

Sem embargo, nada impede que a majoração dos vencimentos seja aprovada antes de votado o aumento da receita, pois a execução da respectiva lei, a partir do exercício subsequente, é que dependerá da prévia atribuição de recursos (Constituição Estadual, art. 7.º, § 2.º: “As leis que aumentem vencimentos ou proventos de qualquer natureza, ou modifiquem quadros dos servidores, inclusive nas corporações militares do Estado, dependerão, sempre, para sua execução, de prévia atribuição de recursos financeiros, e só terão vigência a partir do início do exercício seguinte àquele em que forem sancionadas ou promulgadas”).

O transcrito mandamento constitucional nunca foi cumprido. Ao contrário, é fraudado em tôdas as oportunidades. Hoje, modificações a rôdo e aumento de vencimentos em penca influenciam os quadros do funcionalismo estadual independentemente de lei e ao arrepio da Constituição. O Legislativo da Guanabara, infenso a preceitos de ambas as Constituições — a do país e a estadual — delegou ao Executivo parte de sua competência privativa mais característica.

Mesmo se a delegação não subsistisse, seria constitucionalmente indevido aprovar-se projeto de aumento da despesa pública depois de votado o orçamento. Meu raciocínio constrói esta afirmativa com base no seguinte: se a lei de aumento depende, para sua execução, de prévia atribuição de recursos financeiros (art. 7.º, § 2.º); se o aumento da despesa, além do crescimento vegetativo médio da receita no triênio, só será computado nos créditos orçamentários ou adicionais na hipótese de ser decretada a majoração proporcional das alíquotas dos impostos que devam cobrir os respectivos gastos (art. 19, item XII); se a majoração de tributos terá que ser anterior ao orçamento, devendo constar dêste a autorização para a cobrança (art. 19, item IX), como ser constitucionalmente admissível, após a aprovação do orçamento e durante sua execução, decretar-se aumento de despesa sem existir crédito que a compense?

Mas a verdade é que a norma contida no art. 19, item XII, da Constituição Estadual foi *posta por terra*. Nenhum dos Podêres

do Estado a cumpre, nem mesmo o Judiciário, que, em casos concretos, a tem esquecido. *O próprio Tribunal de Alçada foi criado, instalado e entrou em funcionamento mediante recursos obtidos com violação da norma referida.* A despesa aplicada em sua instalação, no pagamento do seu pessoal e no arranco inicial do seu funcionamento decorreu de crédito totalmente infenso ao cumprimento da norma constitucional.

Julgo oportuno complementar estas observações com a transcrição do seguinte trecho de um estudo que, a respeito, apresentei ao Tribunal de Contas (*in Orçamento da Guanabara*, 1962, pág. 56).

“O principal é que o mandamento foi traído por leis recentes, sobretudo as Leis n.ºs. 72, 134 e 136. A Lei n.º 72 declara (art. 5.º) e a Lei n.º 134 repete (art. 36), quanto a vencimentos de funcionários, que os respectivos valores, determinados a partir do salário-mínimo regional, serão reajustados simultaneamente, em consequência da elevação do referido salário. Não me concentro na inconstitucionalidade da delegação com que o Legislativo transfere ao Executivo o uso de uma competência privativa (Constituição Estadual, art. 6.º, item III), nem na inconstitucionalidade de preestabelecer-se o reajustamento, independentemente da condição relativa à oportunidade (Constituição Estadual, art. 7.º, § 2.º), nem na inconstitucionalidade resultante da desvinculação entre a fixação do aumento e a prévia atribuição de recursos financeiros (Constituição Estadual, art. 7.º, § 2.º). Concentro-me no fato de exprimir o disposto nas leis citadas a revogação tácita do mandamento constitucional expresso na referida norma. A norma proíbe assegurar-se aumento aos vencimentos do funcionalismo, que gera um direito, sem majoração de alíquotas. Só em face dessa majoração, cujo vigor não é imediato (Constituição Estadual, art. 19, item IX), será possível admitir-se a executabilidade de ato que estabeleça aumento de vencimentos. Se o aumento de impostos prevalecer a partir de 1.º de janeiro de 1963, por exemplo, como se poderá pagar, à conta de sua arrecadação, o aumento de vencimentos cor-

respondente a qualquer período do ano de 1962, na hipótese da vigência fixar-se no curso do exercício?”.

Ponho à parte, também, a rotura do princípio da universalidade do orçamento que o critério enseja. A arrecadação da receita nova, destinada a cobrir a nova despesa, poderá ser insuficiente ou realizar-se aquém da previsão. O Legislativo delegou ao Executivo, com séria lesão no equilíbrio do sistema constitucional, as suas mais conspícuas atribuições privativas, inclusive para modificar o quadro de servidores públicos, independentemente de recursos financeiros autorizados. A delegação outorgada pôs por terra o conteúdo da norma orçamentária inscrita no art. 19, item XII, da Constituição Estadual.

Agora mesmo, por influência da delegação referida, pressente-se nova burla à Constituição, em termos que põem o Legislativo em condições subalternas perante o Executivo. Aludo ao art. 10, alínea *a*; a disposição proíbe à Assembléia deliberar sobre matérias pertinentes a servidores públicos nos cento e oitenta dias que antecederem às eleições estaduais. Veja-se, então, o disparate: o Legislativo, poder competente, não pode agora aumentar os vencimentos dos servidores; mas o Executivo, poder incompetente, pode conceder o aumento com apoio em delegação concedida.

13) *Alternativa quanto ao preparo do orçamento*

A décima terceira norma (art. 19, item XIII), ou a penúltima, prescreve que, “se até o dia 31 de agosto não fôr enviada a proposta orçamentária, passará a ser considerado para discussão o orçamento vigente”. A norma ajusta-se à medida mais acorde, quanto ao momento extremo da apresentação da proposta pelo Executivo, em face das conjunturas crônicas que influenciam o compasso dos preços e, em consequência, das avaliações.

As conjunturas malélicas resultantes da inflação da moeda e do crédito, assim como dos impactos de revisão do salário-mínimo e das soluções dos dissídios coletivos de trabalho, aceleram as vertigens dos custos e dos preços em termos que acoroçam a instabilidade dos valores reais. Quanto mais curta a distância entre os prazos de apresentação da proposta e aprovação do orçamento, mais provável o ajustamento da despesa à veracidade dos respectivos cálculos.

Mas não se concebe a omissão do responsável pela apresentação da proposta orçamentária, sob pena de frustrar-se o efeito “definido e concreto, a alcançar-se na execução do programa de gofinido e concreto, a alcançar-se na execução do programa de go-
vêrno”. Não se concebe, também, que sirva excepcionalmente de base à elaboração de um novo orçamento o texto de outro já em fase final de execução. O notório retraimento do Legislativo, desinteressado em vitalizar-se e cada vez mais alheio ao controle efetivo da política de governo, faz com que o referido poder esteja sempre mal informado a respeito do que de fato ocorre na administração do Estado.

O descaso patenteia-se, principalmente, nos contínuos atos inconstitucionais de delegação, ao Executivo, de poderes que são privativos da Assembléia. Mas o preceito agora considerado não enfeixa uma *norma em branco*, visto constituir crime de responsabilidade a omissão do chefe do Executivo que deixar de apresentar a proposta orçamentária em tempo hábil (Lei Federal n.º 1.079, art. 10, item I, e art. 74).

14) *Perspectiva de limitação ao custeio do pessoal*

A décima quarta norma (art. 19, item XIV), ou a última, prescreve que o “Estado e os Municípios adotarão uma política, em relação ao pessoal, que os leve a não despender anualmente com o funcionalismo público, civil e militar, mais de 60 % de suas rendas”. O princípio é reconhecido noutras Constituições de Estados-membros. Anoto que a Constituição da Guanabara, ainda mais exigente, não se refere só a vencimentos, mas a todos os dispêndios com o funcionalismo.

É imprevisível a soma do custeio anual, tanta a confluência dos títulos à conta dos quais os pagamentos são devidos e tantos os direitos eventuais que influenciam a execução orçamentária. Há parcelas de pagamento que dificilmente poderão ser previstas, pois decorrem de fatalidades incontestáveis, que escapam ao controle administrativo de caráter interno. Outras são atendidas à margem das dotações próprias, à conta de eventuais, créditos para despesas diversas, ou despesas de quaisquer naturezas, etc.; atendidas até mesmo através de ordens de adiantamento. São satisfeitas assim, embora, com desrespeito aos próprios princípios orçamentários.

Eis como se contribui para a evasão de alguma parte do imposto sobre a renda, sem embargo das sanções penais ultimamente prescritas e a despeito também da proibição contida na Lei n.º 4.320 (art. 5.º): “A lei de orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras”.

Mas não é só; há uma outra razão oculta que desmerece a eficácia da norma referida: boa parte da despesa relativa do custeio do pessoal deixa de ser computada no orçamento. As manobras da omissão reparável recrudescem na transferência do ônus para a responsabilidade das autarquias, sociedades de economia mista e demais entidades paraestatais. O controle público não envolve as atividades financeiras do maior número dessas pessoas jurídicas desgarradas da administração direta do Estado. Há numerosos exemplos de servidores admitidos nos entes referidos que, logo após, passam a prestar serviços em órgãos diretamente sujeitos ao Executivo.

Outra razão igualmente atuante põe abaixo a limitação constitucional: considerável parcela de empregados do Estado desprovem-se do *status* jurídico inerente à função pública e compõe-se de servidores admitidos sob o regime da legislação do trabalho. Eis uma forma de burlar-se tanto a norma contida no art. 19, item XIV, da Constituição Estadual, quando aquela outra que a mesma Constituição incluiu no seu art. 50, alínea a: “tôda investidura em cargos de carreira ou isolados efetuar-se-á mediante concurso público de títulos e provas”.

O volume dos servidores admitidos conforme as disposições da legislação de trabalho tem crescido a tal ponto que não me pude furtar, certa vez, à seguinte denúncia: “O Estado marcha para a privatização dos seus serviços, com o esvaziamento da administração centralizada e a desvitalização do controle financeiro de índole constitucional”. Torna-se impossível saber a quanto monta a despesa com o custeio do material humano remunerado pelo Estado.

A Constituição Estadual estabeleceu, não obstante, que só aos operários dos serviços industriais diretamente explorados pelo Estado serão assegurados os direitos reconhecidos pela legislação do trabalho (art. 51). Os fatos revelam que admissões são feitas em números rotundos, com os mesmos efeitos práticos e danos maio-

res, sem concurso, sem publicidade e sem controle. As admissões produzem o ônus de encargos financeiros imprevisíveis, decorrentes do cumprimento tanto da legislação do trabalho quanto da legislação previdenciária, editados a favor dos trabalhadores em empresas privadas. *Só quanto a uma das autarquias do Estado, a SURSAN, o ônus pecuniário já atinge quase cinco bilhões de cruzeiros.*

A inobservância dos mandamentos constitucionais gera um outro agravo que atenta contra o império das leis: as acumulações de cargos e funções se sucedem dentro do próprio Estado, não sendo raras as hipóteses em que o erário desembolsa em benefício de um mesmo servidor dinheiros diversos, à conta de dotações de pessoal e de créditos distribuídos a entidades paraestatais. Não são escassas as hipóteses em que se evidenciam recebimentos acumulados por um mesmo servidor, como funcionário do Estado e como empregado de uma entidade paraestatal. Não há controle operante que coíba isto.

V — *Reparos finais*

Meus comentários finais envolvem implicações que também influenciam o preparo e a execução do orçamento. Acentuo que, praticamente, *mais da metade das rendas do Estado está penhorada.* A Constituição Estadual reserva 22% ao Fundo de Educação e Cultura (art. 56), que é uma autarquia; 2,5%, no mínimo, à Universidade (art. 63, § 1.º), que é uma fundação; 3% ao órgão incumbido de solucionar os problemas de habitação popular tipo *favela* (art. 66).

Mas não são apenas estas as afetações, pois numerosas leis ordinárias determinam a favor de muitas outras entidades, a maioria de natureza privada, a distribuição de variáveis quotas percentuais. Por exemplo, como entidades públicas, à SURSAN, 10%; ao DER-GB, 5%; à ADEG, outra porção; à Fundação Leão XIII, também. As sociedades de economia mista, créditos em penca; à indústria cinematográfica, a metade da arrecadação do imposto sobre diversões públicas; à Universidade de Campo Grande, por igual, assim como a copiosas outras.

Sem contar-se, ano a ano, o total das subvenções e auxílios distribuídos a granel, numa relação de que participa a preferência

pessoal dos membros da Assembléia Legislativa. Vê-se que a renda dos impostos não é aplicada em fins de interesse público exclusivo. Vê-se que quase toda a execução do orçamento corre à revelia do contróle constitucional e, ainda, que importantes créditos extra-orçamentários são depositados no Banco do Estado, diretamente, e empregados sem fiscalização.

Filho-me à corrente de quantos entendem ser juridicamente indevido ao legislador onerar o orçamento público, em caráter permanente e de continuidade, através de leis munificentes cujo vigência ultrapasse o período da respectiva legislatura. Mas o certo é que, em decorrência também de tanta liberalidade, os tributos não cessam de aumentar neste Estado.

Não há exemplo, na história financeira do país, de subida tributária tão vertiginosa. Em prazo curto, ou dentro do último quadriênio, os aumentos lograram um récorde nacional. Será que se tenham destinado apenas a obras e serviços essenciais? Não; seguramente, não. Boa parte dos impostos foi investida em realizações ornamentais, embora a numerosos contribuintes não seja permitido poupar recursos ao menos para a conservação das paredes do lar.

A leitura atenta das Leis n.º 72, de 28 de novembro de 1961, e n.º 672, de 9 de dezembro de 1964, evidencia quanto o Executivo pode dispor discricionariamente dos recursos que mais faltam ao sangrado viver do povo guanabarino. A Assembléia esvaziou-se ao concentrar nas mãos do chefe do Executivo seus poderes conspícuos e já não dispõe, ao menos, do contróle político próprio do Legislativo.

Aqui, a unidade monetária para a fixação das despesas de pessoal e de numerosas alíquotas tributárias é o valor do salário-mínimo, sem contar-se o número das hipóteses constitucionais em que os vencimentos dos funcionários de maior categoria são marcados por leis federais. Vê-se que salários, vencimentos, honorários e subsídios pagos pelos cofres do Estado são fixados conforme pareça ao presidente da República, quem decreta o aumento do salário-mínimo, ou ao Congresso Nacional.

Apesar de tudo quanto venho dizendo, eis a verdade conclusiva, *o orçamento do Estado é apenas uma peça de exibição pública*. O orçamento não é levado em conta pelo Executivo senão na medida em que este condescenda em aceitá-lo. Os abusos financeiros vice-

jam à sombra do art. 58 do Código de Contabilidade Estadual, cujo emprêgo numerosas vêzes indevido permite ao Executivo extinguir as limitações orçamentárias e despender conforme entenda. O referido artigo, de índole evidentemente inconstitucional, faculta ao Governador a autorização de certas despesas, na hipótese de falta ou insuficiência de crédito. As despesas compreendidas na disposição invocada são as relativas, restritamente, ao “pagamento de pensões, vencimentos e percentagens marcadas em lei, comunicações ou transportes necessários aos serviços e de alimentação e medicamentos”.

Os pagamentos são efetuados mediante solicitação ao Governador para que este assumia, por conta do Estado, o compromisso da despesa. O compromisso é assumido após a referida autoridade pedir autorização à Assembléia para abrir o crédito adicional correspondente. A despesa paga será escriturada sob título “Créditos Pendentes de Autorização” e computada na apuração do saldo da execução orçamentária. A responsabilidade do Governador é registrada em conta especial até que seja cancelada, no exercício, em decorrência da abertura do crédito pedido e autorizado. Se o crédito não fôr autorizado, a responsabilidade cessará no exercício subsequente, com a aprovação, pela Assembléia, das contas do Governador.

As práticas demonstram os abusos cometidos com fundamento no invocado artigo do Código de Contabilidade. Embora o artigo mencione expressamente as hipóteses restritas em que seu emprêgo é cabível, ou as despesas que poderão ser atendidas sem crédito em face da insuficiência de crédito, a verdade é que o Executivo se habituou a autorizar quaisquer despesas, anulando o orçamento, com falso apoio na disposição citada. O Executivo opera assim, de modo tranqüilo, por confiar nos efeitos de outra disposição (artigo 151), segundo a qual serão consideradas aprovadas as contas do Governador se a Assembléia sobre elas não se manifestar, em definitivo, no curso da sessão legislativa em que forem recebidas, isto é, se não forem julgadas no exercício subsequente àquele a que se referirem.

Veja-se, então o que tem acontecido: 1.º, o Executivo usa e abusa da franquia excepcional, envolvendo nela todas as hipóteses legítimas, ao arrepio da Constituição e das leis e sem nenhum contróle público; 2.º, os correligionários do chefe do Executivo na

Assembléa, caso não logrem a aprovação das contas, impedem que sejam votadas, extinguindo-se a responsabilidade do Governador com o encerramento do exercício, por força do citado art. 151 do Código de Contabilidade; 3.º, os abusos financeiros prosperarão nos exercícios subseqüentes, com sacrifício do orçamento e sacramentação da impotência do Legislativo; 4.º, a Democracia, de cabeça baixa, perde-se no descaminho. Eis a verdade a cujo conhecimento me tenho habituado no trato do meu próprio officio.

Exemplo concreto evidencia-se neste próprio momento. O Tesouro do Estado vem entregando ao diretor do Departamento de Trânsito dinheiros consideráveis, com fundamento ilegítimo no invocado art. 58 do Código de Contabilidade, “para atender ao pagamento de despesas de *quaisquer naturezas* com materiais permanente e de consumo, construção ou preparo de áreas de parqueamento e contratação de pessoal”.

No rol imenso das franquias não se inclui um tipo, sequer, daquelas despesas expressamente previstas na disposição codificada. O total do crédito que está sendo posto em parcelas à disposição da referida autoridade e são por esta aplicadas sem o contróle contitucional do Tribunal de Contas elevar-se-á a Cr\$ 1.600.000.000. Exemplos como êste proliferam como coelhos. *Êles provam que as leis financeiras e o orçamento, no Estado da Guanabara, são ornamentos de feição utópica.*

Agora, uma pergunta final: o emprêgo dos cabedais monetários tão drásticamente avolumados nos cofres do Estado da Guanabara e do respectivo Banco sujeita-se ao contróle prescrito na Constituição Estadual? *Não; o contróle efetivo não incide ao menos sobre cinco por cento do total.* Mesmo assim, quando o Tribunal de Contas impugna atos financeiros do Executivo, nas poucas oportunidades em que sua fiscalização se torna operante, não há quem não leia ou não ouça descomposturas partidas de autoridades da administração pública.

Falo principalmente a moços universitários e, como professor não lhes devo senão a verdade. Não sou político, não faço política e sempre tive horror à mentira política daqueles que adoecem por ambição messiânica. Se outra oportunidade houver, voltarei para instruí-los a respeito de quanto a corrupção prospera, exatamente por não se garantir à vida democrática do Estado e do país o

mínimo contróle financeiro dos atos daqueles que são responsáveis pelos mandos e desmandos.

Se não houver oportunidade, eis como encerro esta palestra, ficará de pé ao menos uma certeza: o poder econômico do Executivo Estadual, por inexistir aqui fiscalização operante, é exercido com uma desenvoltura que maltrata as esperanças de quantos ainda acreditam na democracia.