

NOTAS À MARGEM DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1967: COM ÊNFASE EM ASPECTOS LIGADOS AO ORÇAMENTO PÚBLICO *

DIONÍSIO RIOS **

e

UMBELINA FERRAZ MIRANDA ***

INTRODUÇÃO

Tôda Constituição deve definir a estrutura política, administrativa, social e econômica de uma nação, de maneira tal, que mesmo não sendo permanente possa perdurar o máximo de tempo possível. No Brasil, entretanto, êsse preceito não tem sido de vigência duradoura.

De 1824 a esta data, seis Constituições foram promulgadas, e tôdas inúmeras vêzes emendadas. Há entre elas distinção marcante. A primeira monárquica, é caracterizada por um regime originariamente centralizador e unitário, que mais tarde tendeu para a descentralização; em seguida, vige a de 1891, definindo o sistema federativo, em razão da competência

*) O presente artigo constitui uma síntese da exposição dos autores aos membros do Centro de Estudos Fiscais do Instituto Brasileiro de Economia, realizada em dois seminários promovidos pela Chefia do referido Centro. Sua finalidade foi a de familiarizar a equipe com as principais inovações que, a nosso ver, foram introduzidas na Nova Carta Magna, promulgada a 24 de janeiro de 1967.

Foi dada maior ênfase aos assuntos relativos ao Sistema Tributário, ao Orçamento e à Fiscalização Financeira, por estarem mais intimamente ligados aos trabalhos de pesquisa do Centro de Estudos Fiscais.

**) Economista do Centro de Estudos Fiscais do Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas.

***) Contadora do Ministério da Fazenda, à disposição da Fundação Getúlio Vargas para colaboração em pesquisa referente à Sistemática Orçamentária Federal.

legislativa. Nesta, não foi discriminada a competência dos Municípios. A de 1934, de duração efêmera, foi inspirada na Constituição de Weimar, do ano de 1919. Nela foi incluído o elemento social e econômico; a garantia dos funcionários públicos e a estrutura da família. Representou, em seu tempo, mais do que uma lei básica, uma verdadeira regulamentação jurídica da nação.

A Constituição outorgada em 1937 não reestruturou o País constitucionalmente, apenas o reorganizou politicamente. Não existiu como sistema jurídico, mas como um regulamento expedido pelo governo, o qual a emendou dezessete vezes.

Em 1946, uma nova Constituição nascia sob o império de força vinda do exterior, isto é, oriunda da Segunda Guerra Mundial cujo resultado consagrava os princípios democráticos. Teve como base o texto da de 1934, por não existir um anteprojeto.

Além da organização federal, dos poderes e do seu funcionamento, da garantia dos direitos individuais, tratou também de assuntos da ordem econômica e social, da família, de educação, dos funcionários públicos e das Forças Armadas.

Finalmente em 1967, promulgou-se uma nova Constituição que, como tem-se dito, contém o ambicioso objetivo de institucionalizar e tornar permanente no País, um regime que foi até aqui tido como transitório, e que se apóia em “novas doutrinas”, cuja base repousa no conceito de “Segurança Nacional”.

Por outro lado, segundo o próprio governo, a carta é a melhor possível, dentro das circunstâncias, porque se trata de um instrumento de transição, destinado a facilitar a passagem do período de arbítrio instaurado pelos ATOS INSTITUCIONAIS, para o de normalidade democrática, que se consolidaria dentro de mais alguns anos, talvez no fim do mandato do governo que ora se inicia.

Quiçá seja essa a razão das características da nova Constituição que tem muito de hibridismo e não pouco de indefinição, especialmente do ponto de vista político.

ORGANIZAÇÃO FORMAL

Com o auxílio do quadro I poderemos verificar que a Constituição de 1946 constava de nove títulos, seis capítulos e dezesseis seções; a de 1967, de apenas cinco títulos, porém maior número de capítulos e seções: dezesseis e vinte e três, respectivamente.

A redução de títulos na de 1967 adveio da incorporação dos títulos II, III, VII e VIII da de 1946, ao título I da de 1967. O II (Da Justiça dos Estados) e o III (Do Ministério Público) passaram a constituir simplesmente seções do capítulo VIII (Do Poder Judiciário).

O título IX (Disposições Gerais) da de 1946 desmembrou-se para formar um novo capítulo do título II da de 1967 (Do Estado de Sítio) .

O capítulo I, do título I, da de 1946 que estabelecia a competência da União, dos Estados e Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios, desintegrou-se para constituir na de 1967 capítulos distintos. Separou-se também a competência legislativa e administrativa da tributária, formando para esta um capítulo especial.

No capítulo II (Do Poder Legislativo) a única modificação foi o desdobramento da seção — Do Orçamento — em *Do orçamento propriamente dito* e *Da Fiscalização Financeira e Orçamentária*.

Os capítulos I e II, do título IV (Da Família, da Educação e da Cultura) passaram na de 1967, a constituir o título IV.

O título IX (Disposições Gerais) e Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1946 se unificaram para formar o título V da de 1967.

Novos capítulos e seções foram destinados aos seguintes assuntos:

Dos Direitos Políticos (desmembrado do capítulo I — Da Nacionalidade e da Cidadania) ;

Dos Partidos Políticos (separado do capítulo II — Dos Direitos e Garantias Individuais) ;

Dos Juizes Federais (não existente na de 1946) ; e

Da Segurança Nacional (surgida do título VII — Das Forças Armadas) .

Na nova disposição dada à apresentação da Constituição, é de se notar a inclusão da Seção *Dos Funcionários Públicos*, no capítulo do Poder Executivo. Essa matéria desde a Constituição de 1934, estava formalizada em título próprio. A sua subordinação a um determinado Poder desregra o artigo 106 e seu § 1º:

“Aplica-se aos funcionários dos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como aos dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, os dispositivos nesta Seção...”

Os Tribunais Federais e Estaduais assim como o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais somente poderão admitir servidores...”

O mesmo raciocínio já não podemos usar em relação à transferência da Seção das Forças Armadas. É evidente que sendo o Presidente da República a sua autoridade suprema nada mais acertado que subordiná-la formalmente ao Poder Executivo.

DISTRIBUIÇÃO DA COMPETÊNCIA

No regime federativo brasileiro, adotou-se o processo de estabelecer a competência da União e deixar implícito que o restante competiria aos Estados.¹ Esta competência é discriminada observando a ordem administrativa, a ordem legislativa e a órbita política.

Na atual Constituição ficaram explicitamente discriminadas novas competências para a União, como as de:

- apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme;
- censura de diversões públicas;
- estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento.

A competência dos Estados para legislar supletivamente ou complementando a lei federal, ficou restrita a:

- normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário;
- produção e consumo;
- registros públicos e juntas comerciais;
- organização, efetivos, instrução, justiça e garantia das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização.

A intervenção da União nos Estados se fará pelos motivos expressos na Constituição de 1946, e quando:

- deixarem de outorgar aos Municípios as cotas tributárias a eles destinadas;
- adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei.

Embora a Constituição declare que aos Estados cabem todos os poderes não conferidos por ela à União ou aos Municípios, é por outro lado, explícita, em vários casos para definir a sua autonomia.

O artigo 13 dá competência aos Estados de se organizarem e regerem por Constituições e leis que adotarem, respeitados os princípios da Constituição Federal e, em especial, no que se refere:

1) O regime de federação possibilita outras maneiras de distribuir competência como — a) determinar qual a competência dos Estados ficando o remanescente com a União; b) regime de competência concorrente.

- ao processo legislativo;
- à elaboração orçamentária e à fiscalização financeira;
- às normas relativas aos funcionários públicos;
- limite dos subsídios atribuídos a seus deputados até dois terços dos pagos aos deputados federais;
- emissão de títulos da dívida pública nos limites estabelecidos por lei federal.

Os §§ 4º e 5º deste artigo, limitam a autonomia dos Estados, considerando as polícias e os corpos de bombeiros militares como forças auxiliares, reserva do Exército; e condicionando a concessão pela União de auxílio aos Estados e Municípios à prévia entrega, ao órgão federal competente, do plano de aplicação dos respectivos créditos e compromisso de prestação de contas dos mesmos.

A autonomia dos Municípios está assegurada nos mesmos moldes expressos na Constituição de 1946. Excetuam-se:

- o dispositivo que prevê nomeações de prefeitos, pelo Presidente da República, para as localidades declaradas de interesse nacional. Na anterior, era de competência dos governadores dos Estados; e
- a limitação de remuneração a vereadores condicionada a Municípios com população superior a cem mil habitantes.

A tendência da atual Constituição é de centralizar, na esfera da União, maiores poderes. O fato também da atual Constituição adotar o qualificativo *Nacional* em substituição ao de *Federal* ilustra essa tendência. Isto lembra, a propósito, o célebre historiador inglês Greemam, que, percorrendo os EEUU da América do Norte observou sagazmente que o vocábulo *Federal* era gradativamente substituído pelo de *Nacional*. Isto implicava na transformação de federação excessivamente descentralizada, numa mais centralizada.

DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

A evolução da discriminação tributária nas constituições brasileiras nos dá a imagem do que foi mencionado acima, i. e., a tendência centralizadora.

A competência da União, na Constituição de 1891, era muito limitada. Nela foram atribuídos à União os impostos:

- 1) sobre importação de procedência estrangeira — que realmente era o único tributo importante;

- 2) direito de entrada, saída e estadia de navios — que significava mais do que um tributo, um preço, tènicamente considerado;
- 3) taxas de sêlo;
- 4) taxas dos Correios e Telégrafos federais. Essas taxas pouco representavam tanto do ponto de vista financeiro, como social-econômico.

Para os Estados-membros foi reservada a competência constitucional exclusiva para decretar impostos sôbre:

- 1) a exportação de mercadorias de sua própria produção;
- 2) imóveis rurais e urbanos;
- 3) transmissão de propriedade;
- 4) indústrias e profissões.

Além dêsses impostos, também foram atribuídos aos Estados taxas de selos quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia, bem assim, as contribuições concernentes aos seus Correios e Telégrafos.

Em caso de bitributação, prevalecia, tal como hoje, o impôsto da União.

Na Constituição de 1934, a competência da União, além das já previstas pela anterior; foi acrescida de mais três impostos:

- a) De consumo de quaisquer mercadorias exceto combustível de motor de explosão;
- b) De renda e proventos de qualquer natureza, excetuada a renda cedular de imóveis;
- c) De transferência de fundos para o exterior.

Quanto aos Estados, tiveram aumentada sua competência (embora perdendo para os Municípios o impôsto territorial urbano) nos seguintes tributos:

- a) consumo de combustível do motor de explosão;
- b) vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores inclusive os industriais, ficando isenta a primeira operação do pequeno produtor.

No que respeita ao Impôsto de Indústria e Profissões, seria lançado, pelo Estado e arrecadado por êste e pelo Município em partes iguais.

Competia também, aos Estados, embora em forma concorrente com a União, criar outros impostos além dos que lhes eram atribuídos privativamente.

Nessa Constituição (1934), a competência de tributar foi estendida para os Municípios que além daqueles de que participavam conjuntamente com os Estados, podiam cobrar impostos sobre:

- 1) licenças;
- 2) predial e territorial urbano;
- 3) diversões públicas;
- 4) cedular sobre a renda de imóveis rurais.

Os Municípios também podiam cobrar taxas de serviços municipais.

A Constituição autorizava aos Estados a criação de um órgão de assistência técnica, administração e fiscalização das finanças dos municípios.

Pela discriminação de renda outorgada por essa Constituição, configurava-se a autonomia municipal que foi ampliada, posteriormente, com a Constituição de 1937. Assim, pelo art. 26 "Os municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse..."

Nas Constituições anteriores (1891 e 1934), concebia-se o federalismo com uma divisão nítida entre a competência da União e a dos Estados. Nessas Constituições havia um padrão em que a divisão das competências era precisa e exata. Entretanto, em 1937, a federação não importou numa divisão nítida e exata entre as duas esferas de governo. Com referência aos tributos de competência específica a cada uma das esferas de governo, essa Constituição não apresentou modificações, com exceção da exclusão do imposto CEDULAR SOBRE A RENDA DE IMÓVEIS RURAIS da esfera municipal e da retirada do imposto sobre combustíveis aos Estados.

Posteriormente, a carta de 1946, forçada pela dinâmica da evolução da organização social, alterou o sistema tributário, instituindo a cooperação intergovernamental, e modificando a distribuição dos tributos entre a União, Estados e Municípios.

Uma dessas transferências trouxe grande repercussão na divisão territorial local. A distribuição de parte dos impostos de renda e de consumo, em cotas iguais aos municípios² incentivou a sua multiplicidade. Em 1946 os municípios eram em número de 1.698, chegando a totalizar 4.235, em 1963. Contribuiu para isso, a falta de dispositivos disciplinando a criação dessas unidades e a isenção das responsabilidades de prestação de contas,

2) § 4.º do art. 15 e Emenda Constitucional n.º 5.

no emprêgo dêsses recursos. Tentando corrigir essa deficiência a vigente constituição instituiu a obrigação prévia da elaboração de planos de aplicação dos recursos a serem concedidos pela União aos Estados e Municípios, e a respectiva prestação de contas.³ Estabeleceu também requisitos para criação de novos municípios, prescrevendo índice de população, renda pública e plebiscito local.⁴

Pelo art. 15, da Constituição de 1946 competia à União decretar impostos sôbre:

- 1) Importação de mercadorias de procedência estrangeira; ⁵
- 2) Consumo de mercadorias; ⁶
- 3) Produção, comércio, distribuição e consumo, assim como a importação e exportação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de qualquer origem ou natureza estendendo-se êsse regime no que fôr aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica; ⁷
- 4) Renda e proventos de qualquer natureza. ⁸
- 5) Transferência de fundos para o exterior; ⁹
- 6) Negócio de sua própria economia; ¹⁰
- 7) Territorial Rural.¹¹

Competia à União distribuir entre os Municípios, 10% da arrecadação no item 4 com a obrigação de que empregasse pelo menos 50% em benefício de ordem rural.

Com a Emenda n.º 5 de 1961, foi alterado o dispositivo anteriormente mencionado, passando a União a entregar aos Municípios 15% do Im-

3) § 5.º do art. 13.

4) Art. 14.

5) Este tributo é de competência da União desde a primeira Constituição republicana, porém arrecadado desde os tempos coloniais.

6) Implantado em 1892, pela necessidade de criar recursos para substituir os impostos sôbre exportação, propriedade territorial e sôbre transmissão de propriedade, transferidos para a esfera estadual com a Constituição de 1891.

7) Na Constituição de 1934, êsse tributo era da esfera estadual. Com a Lei Constitucional n.º 4, de 1940 passou para a competência da União, estendendo ao carvão mineral nacional, em forma de IMPOSTO ÚNICO entregando 60% aos Estados, D.F. e aos Municípios, proporcionalmente à superfície, população, consumo e produção.

8) Foi instituído pela Lei Orçamentária n.º 4.625, de 31/12/22

9) Constitucionalmente instituído em 1934.

10) Tributo de origem colonial.

11) Vem desde a colônia. A carta de 1891 reservou para os Estados sua cobrança.

pôsto de Renda e Proventos de qualquer natureza, mais 10% da arrecadação do Impôsto de Consumo.

A esfera Estadual, de acôrdo com o artigo 19, competia decretar os seguintes impostos:

- 1) De propriedade territorial exceto a URBANA.
- 2) De transmissão de propriedade *causa mortis*;¹²
- 3) De transmissão de propriedade imobiliária intervivos e sua incorporação ao capital de sociedade;¹²
- 4) Vendas e Consignações efetuadas por comerciantes e produtores inclusive industriais, isenta, porém, a primeira operação do pequeno produtor, conforme o definir a lei estadual;¹³
- 5) Exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro até o máximo de 5% *ad valorem*, vedados quaisquer adicionais;¹⁴
- 6) Atos regulados por lei estadual, os dos serviços de sua justiça e os negócios de sua economia.

Segundo o seu artigo 20, “quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do impôsto de exportação, exceder em município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á anualmente 30% do excesso arrecadado”.

Quanto à competência do âmbito municipal, a carta de 1946 menciona os seguintes tributos.¹⁵

- 1) Predial e Territorial URBANO.
- 2) Licença;
- 3) Indústria e Profissões;¹⁶

Com a Emenda n.º 5 de 1961 passou para a competência Municipal. Em 1964, com outra Emenda a de n.º 10, foi transferida para a competência da União, estabelecendo que o montante arrecadado seria transferido para os Municípios.

- 12) A distinção entre transmissão de propriedade “intervivos” e “causa mortis” vem desde a Constituição de 1934, sendo que a anterior só mencionava “TRANSMISSÃO DE PROPRIEDADE”. Com a Emenda n.º 5 de 1961 o impôsto de “Transmissão de propriedade intervivos” foi transferido para a competência municipal.
- 13) Por Lei n.º 4.625, de 31/12/22 foi implantado este tributo, permanecendo federal até 1934, quando passou para a esfera estadual.
- 14) Sua origem é colonial.
- 15) As discriminações de renda para os municípios passam a ser dispositivos constitucionais a partir de 1934
- 16) Instituído em 1812; com a República foi elevado para os Estados, e mais tarde a arrecadação foi efetuada em partes iguais pelos Estados e os Municípios, passando com a carta de 1946 para a competência exclusiva dos municípios.

- 4) Diversões Públicas;¹⁷
- 5) Sobre atos de sua competência e economia.

Em 1961, com a Emenda nº 5 já mencionada, passou para a esfera municipal o Imposto Territorial Rural.

O critério de discriminação de renda adotado nas Constituições anteriores, conforme podemos verificar pelo já exposto, deu ensejo à multiplicidade de impostos, nas diferentes esferas de governo, sem contudo ser considerado o aspecto econômico-social. Qualquer sistema tributário deverá ser considerado em seu todo, reconhecendo-se que certos impostos, graças a alguns de seus efeitos, poderão corrigir e equilibrar outros.

Apesar de sempre ter sido vedado pelas constituições brasileiras o fenômeno da bitributação, este tem sido uma constante no campo tributário do país. A existência da bitributação adveio do crescimento do número de impostos, atendendo mais o aspecto formal, distinguindo-se entre si apenas pela denominação. Não raro encontra-se o imposto sem base tributária definida.

Procurando corrigir os defeitos do sistema tributário, ou pelo menos alguns deles, foi promulgada uma Emenda, a de nº 18, com a intenção de integrar o sistema tributário Nacional num todo coordenado e harmônico. Baseou-se principalmente em dois pressupostos: dar nomenclatura aos impostos obedecendo a características genéricas e defini-los pela base econômica.

Foram introduzidas as seguintes modificações:

- a) formação de reserva monetária, pela criação dos impostos sobre **OPERAÇÕES DE CRÉDITO, CÂMBIO, SEGURO**, bem como às relativas a **TÍTULOS DE VALORES MOBILIÁRIOS**.
- b) Transferência do imposto de **EXPORTAÇÃO**, da competência da esfera estadual para a da União, visto que pela sua própria natureza é federal e parte integrante do mecanismo de controle do comércio exterior. Destina-se o produto da sua arrecadação à formação de reserva monetária.
- c) Retorna para a esfera estadual o imposto de **TRANSMISSÃO "INTER VIVOS"**.
- d) Autoriza os Estados e Municípios a dispôr de arrecadação do Imposto de Renda na fonte sobre obrigações da Dívida Pública e proventos de seus servidores e dos das suas autarquias.
- e) Extingue o imposto de **INDÚSTRIAS E PROFISSÕES**.

17) De competência municipal a partir da carta de 1934.

- f) Cria o imposto sobre SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA, não compreendidos na competência tributária da União e dos Estados, alocando-o à competência dos Municípios.
- g) Extingue o imposto de VENDAS E CONSIGNAÇÕES, criando o imposto de CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS e estabelecendo que esse imposto seja uniforme e não cumulativo.
- h) Dá competência aos Municípios para cobrar imposto sobre CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS na sua jurisdição com alíquotas não superior a 30% (trinta por cento) da instituída pelo Estado.
- i) Cria na esfera Federal o imposto sobre OPERAÇÕES COM MINERAIS, em forma de imposto único.
- j) Extingue o imposto de consumo e cria o imposto de PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS, estabelecendo diferenciação segundo a essencialidade e especificando a sua natureza não cumulativa.
- l) Cria o FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS (a Carta de 1946 referia-se apenas a Municípios); 20% (vinte por cento) da arrecadação dos impostos de renda (exceto o item mencionado na letra *d* acima) e de Produtos Industrializados são destacados para distribuição, em partes iguais, entre Estados e Municípios.
- m) Transfere 60% (sessenta por cento) dos impostos sobre combustíveis e energia elétrica para os Estados e Municípios.
- n) Extingue a transferência aos municípios dos 30% (trinta por cento) do excesso de arrecadação estadual no local, sobre a totalidade das receitas municipais. (Artigo 20 da Constituição de 1946).
- o) Cria o imposto de SERVIÇOS DE TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES, salvo os de natureza estritamente municipal.

Uma das considerações expostas pelo ex-Presidente da República ao encaminhar o projeto de Constituição ao Congresso Nacional era de que a nova Carta Magna não tinha somente o objetivo de extirpar preceitos que, no curso do tempo se tornaram obsoletos, pretendia, também, inovar. Acrescentava que o Sistema Tributário estava estruturado na forma de Emenda Constitucional nº 18 de 1965, aprovada pelo Congresso Nacional e já em execução. Não obstante, a Carta de 1967 desprezou uma grande conquista alcançada com a emenda referida, qual seja a distribuição genérica dos Tributos.

Apesar de o Sistema Tributário ter tido menção especial e destacada quanto à regulamentação ¹⁸ da competência da União, dos Estados e Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios, retornou-se à prática adotada nas anteriores, qual seja as de distribuir as rendas unicamente pela competência tributária das esferas governamentais, esquecendo-se das generalidades dos tributos. Corrigiu, porém, algumas das imperfeições de ordem econômica como a extinção da competência aos Municípios de cobrar o Imposto de Circulação de Mercadorias, na conformidade do artigo 13 da Emenda nº 18, o que, aliás, já havia sido alterado pelo Ato complementar nº 31, Art. 1º.

O parágrafo 7º do artigo 24 dá preferência à técnica de redistribuição medida plausível em confronto com a anteriormente citada.

A adoção da medida preferencial da Emenda 18 adveio do não cumprimento pela maioria dos Estados do artigo 20 da Carta de 1946, que atribuiu ao Estado a obrigatoriedade de entregar aos Municípios 30% (trinta por cento) do excesso arrecadado sobre as rendas locais.

A Constituição atual assegurou o cumprimento do dispositivo do parágrafo 7º do artigo 24 já citado, prevendo a Intervenção Federal nos Estados pela sua inobservância.

Esta carta não estabelece normas gerais de direito tributário, deixando essa tarefa às Leis complementares. (artigo 19 e parágrafos). Este instrumento legal será utilizado para fixar:

- a) a forma de resolver os conflitos de competência Tributária.
- b) a de regular as limitações constitucionais do poder tributário;
- c) os casos excepcionais que permitem à União instituir empréstimos compulsórios.

Ainda, mediante lei complementar a União poderá conceder isenção de impostos federais, estaduais e municipais, atendendo relevante interesse de ordem social ou econômica nacional.

Por lei se fixarão os critérios, limites e formas de cobrança da contribuição de melhoria e se estabelecerão os casos em que a União poderá instituir outros impostos, além daqueles de sua competência:

- 1º) desde que não tenha base de cálculo, e fato gerador idênticos aos dos previstos nesta Constituição;

18) Ver os arts. 15, 19 e 29 do Cap. I da Carta de 1946 e o Art. 18 e seguinte da nova Constituição.

- 2º) que não se contenham na competência tributária privativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios (Parágrafos 3º e 6º).

Mediante convênio, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão delegar uns aos outros atribuições de:

- 1) Administração Tributária
- 2) Coordenar ou unificar serviços de fiscalização e arrecadação de Tributos. (Parágrafo 7º).

Não descuidou essa Constituição do problema dos incentivos fiscais. O parágrafo 8º do artigo 19 determina que:

“A União, os Estados e os Municípios criarão incentivos fiscais à industrialização dos produtos do solo e do subsolo, realizada no imóvel de origem.”

O anexo nº 2 dará uma impressão mais nítida da distribuição de renda por esfera de governo.

DO ORÇAMENTO

O Orçamento, tomado como instrumento de política financeira, tem a finalidade de orientar o poder público na execução do programa do governo.

Considerado como lei formal, expressa a autorização legislativa para cobrar impostos e realizar despesas. As receitas e despesas estão subordinadas às leis ordinárias, as quais criam os tributos e os encargos respectivos.

Os orçamentos, na atualidade, são elaborados sob duas perspectivas de tempo, ou seja, um anual e outro plurianual.

As Constituições brasileiras, tradicionalmente estabeleciam dois princípios de ordem e disciplina financeira, a unidade formal e a universalidade.

Pela unidade formal compreende-se o orçamento em sua unidade legislativa; a receita e a despesa incluídas em uma só lei. Desde as primeiras leis orçamentárias, foram sancionadas orçamentos únicos, exceto no período de 1880 a 1927 quando se votava duas leis, uma de receita e outra de despesa.

A Constituição de 1934 restabeleceu o princípio de unidade, mantido nas de 1937 e 1946, artigos 50, 68 e 73 respectivamente. Esses artigos consagravam o princípio de unidade pela expressão “O orçamento será uno”... A Constituição vigente apenas indica, em seu artigo 63:

“A despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivos estranhos à fixação da despesa e à previsão da receita.”

O espírito deste artigo é o de resguardar o orçamento da inserção, no legislativo, de matéria extra-orçamentária conhecida como “caudas orçamentárias”. Foi a reforma de 1926 à Constituição de 1891, que institucionalizou esse preceito, reproduzido em todas as constituições posteriores.

O parágrafo 1º do artigo 64 veda, nas leis orçamentárias ou na sua execução:

a) concessão de créditos ilimitados.

Esta norma teve sua origem, à vista de concessões abusivas de créditos. Não raro, eram concedidos ao Poder Executivo, créditos ilimitados.

b) O estôrno de verbas.

A experiência demonstrou que, a rigidez dada aos créditos orçamentários pelas Constituições de 1934 e 1946 proporcionaram orçamentos defeituosos. No resultado da execução orçamentária esses créditos se apresentavam ora insuficientes, ora excessivos.

A Constituição outorgada em 1937 introduziu modificações na estrutura orçamentária. Foi precoce em institucionalizar o uso de verbas globais. Admitia no decurso do exercício financeiro, modificações nos quadros da discriminação ou especialização por itens de despesa, desde que para cada serviço, não se excedesse às verbas globais votadas pelo Congresso.

Os Constituintes de 1946 entenderam que a flexibilidade das verbas globais proporcionaria facilidades à administração na execução orçamentária, dificultando porém a fiscalização, pelos órgãos competentes — Congresso Nacional e Tribunal de Contas — da aplicação dos dinheiros públicos. Conscientes desse problema vetaram as verbas globais, incluindo na Constituição de 1946, o artigo 73 parágrafo 2º: “O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável que obedecerá a rigorosa especialização.

O efeito negativo desse dispositivo conduziu novamente à utilização das verbas globais. Desde 1964, vem sendo elaborados orçamentos prevendo despesas mediante dotações globais. A discriminação dessas dotações é feita através de orçamento analítico, que são alterados tantas vezes quantas a administração julgar necessário. As modificações, porém, estão condicionadas à aprovação pelo Presidente da República. Com a vigência da Lei 4320 de março de 1964, também passou-se a indicar os saldos dos créditos orçamentários não utilizados, como receita, para abertura de créditos especiais. Com a prática destes processamentos nada mais justifica vedar estôrno.

c) A abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação da receita correspondente.

d) a realização, por qualquer dos Podêres, de despesas que excedam as verbas votadas pelo Legislativo, salvo as autorizadas em crédito extraordinário.

Estes dispositivos procuram reprimir os abusos verificados na execução orçamentária. Estava tornando-se norma, a subestimação, na fase da elaboração orçamentária, de determinadas despesas que tinham garantia de execução por direitos legais.¹⁹ A subestimação possibilitava inclusão de outras despesas cuja execução se revestia de formalidades jurídicas.²⁰

Os créditos subestimados eram cobertos pelos suplementares cuja autorização vinha expressa na própria Lei de meios.

Os créditos suplementares destinam-se a suprir dotações estimadas com insuficiência, e expressamente previstas no Código de Contabilidade e leis especiais.

Por outro lado, os créditos tornam-se insuficientes, pela variação de preços dos bens. O ciclo orçamentário no Brasil, é de vinte e sete meses contados da fase inicial (elaboração) ao resultado apurado no exercício financeiro correspondente. O elevado índice de inflação nesse período proporciona discrepância nas estimativas, forçando o recurso de créditos adicionais sem o que, paralizaria-se a dinâmica administrativa. Eis a razão pela qual é necessária flexibilidade em torno dos créditos adicionais. Sua abertura, no entanto, deve ser revestida de restrições como as atualmente especificadas no parágrafo 5.º, do artigo 65, que limitam a vigência dos créditos especiais e extraordinários ao exercício financeiro em que forem autorizados.

A abertura desses créditos não estava condicionada a dispositivos constitucionais; as leis que a disciplinavam, previam vigência para dois ou mais exercícios.

Resultava, na prática, que eram votados dois orçamentos paralelos: um anual, e outro plurianual baseado nos créditos especiais e extraordinários. Além disso, realizavam-se despesas, previamente, à conta de créditos especiais, isto é, antes mesmo de serem abertos. Houve exercício em que a percentagem de créditos dessa natureza chegou a atingir mais de 70% do orçamento votado (Exercício 1956).

A realização de despesa por meio de créditos adicionais, em proporções elevadas, tem agravado o desequilíbrio financeiro.

19) É o caso da despesa de pessoal.

20) Todas aquelas despesas que estavam sujeitas ao registro prévio do Tribunal de Contas.

Como medida corretiva, a Constituição vigente pelo artigo 66, disciplinou o orçamento subordinando a despesa autorizada à previsão da receita.

A experiência, tem demonstrado que a receita arrecadada é 20%, mais ou menos, superior à prevista. Essa diferença viria possibilitar na execução orçamentária, a abertura de créditos adicionais para cobertura da discrepância da estimativa da despesa, se não fôsse absorvida pelas obrigações extra-orçamentárias. A mais pesada dessas obrigações é a decorrente do regime contábil, que transfere despesas não pagas nos respectivos exercícios para subseqüente (Restos a Pagar) e, em casos especiais, créditos não utilizados.

O equilíbrio orçamentário, pela maneira em que é concebido no parágrafo 2.º do artigo 66, revoluciona as normas que condicionavam a previsão da receita. Era norma orçamentária, prever receita exclusivamente com base na legislação já promulgada. O parágrafo referido prevê modificações na legislação da receita, paralelas à proposta orçamentária, com a finalidade de estabelecer o almejado equilíbrio. Também, com a mesma finalidade, procurou-se disciplinar a despesa de pessoal nos três níveis de governo, por ser uma das que mais contribui para o "deficit" orçamentário.

A limitação dessa categoria de despesa, cinquenta por cento da respectiva receita corrente, forçará os Governos a duas alternativas:

- 1 — aumentar a receita sem que isto represente novos ônus para o contribuinte;
- 2 — limitar o quadro de funcionários sem prejuízo dos serviços.

Estas medidas reduzirão a despesa de pessoal que é avaliada em 70% da despesa orçamentária, às proporções mencionadas na Constituição vigente.

Como aludimos no início deste capítulo, os orçamentos são elaborados, obedecendo a dois princípios de disciplina financeira: unidade e universalidade.

O princípio da universalidade está claramente expresso no artigo 65 e seus parágrafos 2.º e 3.º.

"O orçamento compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Podêres, órgãos e fundos."

"A previsão da receita abrangerá tôdas as rendas suprimentos de fundos, inclusive o produto de operações de crédito."

A vinculação de receita a determinado órgão, fundo ou despesa, é norma que contraria o princípio da universalidade orçamentária, porém

vem sendo aplicada de longa data. A Constituição de 1934, utilizou-se da vinculação para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos, o amparo à maternidade e infância, bem como na defesa contra os efeitos das secas dos Estados do Nordeste.

Uma das características da vinculação, é a de que o produto dos tributos criados para determinado fim, não pode ter aplicação diferente. Os saldos que apresentarem anualmente, serão transferidos para os exercícios seguintes.

Os constituintes de 1946, ampliaram o sistema de vinculação, destinando:

- 3% da renda tributária à execução do plano de valorização econômica da Amazônia.
- 3% da renda tributária à execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste.
- 1% da renda tributária para o plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes.
- 10% dos impostos para fins de desenvolvimento do ensino.

O total dessas vinculações que, inicialmente, correspondia a 17% da receita tributária cresceu vertiginosamente por meio de leis ordinárias, chegando em 1965 à proporção de cerca de 40% da despesa orçamentária. As despesas relativas a essas vinculações, eram, na sua maioria, destinadas a despesas de capital. Não se integravam, porém, em um plano geral do governo; atendiam apenas a programas isolados, geralmente de duração plurianual, destinados a atender a determinados setores ou regiões.

O parágrafo 3.º do artigo 65 da Carta em vigor restringe a possibilidade de vincular receitas, especificando:

“Ressalvados os impostos únicos e as disposições desta Constituição e de leis complementares, nenhum tributo terá a sua arrecadação vinculada a determinados órgãos, fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, instituir tributo cuja arrecadação constitua receita do orçamento de capital, vedada sua aplicação no custeio de despesas correntes.”

Continua porém, assegurando recursos para execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do país. Serão consignadas, nos orçamentos plurianuais, dotações para essa finalidade. (Artigo 65, parágrafo 6.º).

Das atribuições do Poder Legislativo, a que maior interesse desperta aos Congressistas, é a votação do orçamento. Esta afirmativa, é evidenciada pelo número de emendas apresentadas, anualmente, nos projetos

de leis orçamentárias, que cresciam de maneira transordinária. Um dos últimos orçamentos votados, recebeu sessenta mil emendas.

Os parágrafos 1.º, 2.º e 3.º do artigo 66, procuram orientar a votação dos orçamentos futuros. Sendo o orçamento programa anual, *i.e.*, uma etapa do plano geral do governo, as emendas devem obedecer aos critérios previstos na formulação inicial.

A influência do legislativo sobre o orçamento, deverá nortear-se em sentido inverso: os congressistas deverão procurar influenciar o órgão do planejamento encarregado da elaboração orçamentária, no momento da formulação das decisões.

Desde a reforma constitucional de 1926, procurou-se disciplinar a votação do orçamento em nível constitucional. Não raro, chegava-se ao início do exercício financeiro e o Congresso ainda discutia a lei orçamentária. Deliberou-se, que, se até o encerramento do exercício não estivesse pronto o novo orçamento, prorrogar-se-ia o anterior. Com a adoção dos programas plurianuais, consignando dotações em orçamentos anuais, correspondendo a etapas desse programa, não teria sentido prorrogar um orçamento totalmente executado. Tendo isso em vista, a nova Constituição estabelece:

“O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados, até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgada como Lei” (artigo 68).

Os parágrafos 1.º, 2.º e 3.º fixam o tempo em que cada casa do Congresso deve estudar o projeto recebido do Poder Executivo. Anteriormente, esta matéria estava prevista no regime interno da Câmara dos Deputados. Somente a Constituição de 1937, fixou prazos e condições para a tramitação do projeto de lei orçamentária pelas casas do Congresso. Como é sabido, tais normas foram letras mortas. A própria Constituição pelo seu artigo 178 dissolveu o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais.

O quadro nº 3 nos dará uma comparação detalhada pelas fases dos dispositivos constitucionais relativos a Carta de 1946 e 1967 referentes ao Orçamento.

DA FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A fiscalização do orçamento é exercida por um órgão especial que controla a execução orçamentária, julga as contas dos responsáveis pelos dinheiros e bens públicos e aprecia a legalidade dos contratos realizados pela administração. O Tribunal de Contas fiscaliza o orçamento do ponto de vista jurídico, e sob o aspecto financeiro e contábil.

De modo mais amplo, são as finanças públicas controladas conjuntamente pela Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas e Ministério da Fazenda. A função da Câmara dos Deputados é puramente política, não exercendo dessa forma controle direto da administração.

O Tribunal de Contas foi criado pela Constituição de 1891 “para liquidar as contas de receita e despesa e verificar sua legalidade antes de serem apresentadas ao Congresso”. (artigo 89) .

Dessa data à Constituição de 1967, êsse Tribunal tem sofrido reformas sucessivas quanto a sua organização e natureza. Com a de 1964, foram os membros do Tribunal de Contas equiparados aos da Suprema Corte.

Em 1946 ficou expressa, pelo artigo 77, a competência do órgão fiscalizador para:

- I — acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;
- II — julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;
- III — julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Será sujeito a registro no Tribunal de Contas ,prévia ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato da administração pública que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste.

A Lei nº 830, de outubro de 1949, complementou os dispositivos constitucionais. Pelo artigo 58, ficou estabelecido que o registro seria prévio, tôda vez que a lei não determinasse outra forma de registro. O registro posterior foi especificado no artigo 67.

Mais uma outra modalidade para a fiscalização foi prevista — a Tomada de Contas. Estão sujeitos a êsse processo de controle todos os gestores de dinheiros públicos, por arrecadação, gastos, recebimento de depósitos de terceiros, ou que tenham sob sua custódia valores, dinheiros e bens públicos.

Êsse sistema demonstrou pouca eficiência. Era a administração controlada apenas judicialmente, fazendo-se necessária uma fiscalização mais racional quanto à aplicação dos recursos públicos.

Os artigos 71 e 72 da Constituição de 1967 e seus parágrafos, estabelecem a fiscalização financeira através de auditorias internas e externas.

Distribui o controle entre o Poder Executivo e o Legislativo. Atribui ao Congresso Nacional o controle externo que será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá:

- a) apreciação das contas do Presidente da República;
- b) o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária; e
- c) o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Ao Poder Executivo coube o controle interno visando:

- a) criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade da receita e da despesa;
- b) acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; e
- c) avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

O Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967 complementa os dispositivos constitucionais referentes à fiscalização financeira e orçamentária.

DA SEGURANÇA NACIONAL

As questões relativas à defesa do País, pelas Constituições de 1934 e 1946 eram estudadas e coordenadas pelo Conselho de Segurança Nacional e por órgãos especiais das Forças Armadas.

O artigo 89 da atual Constituição declara:

“Toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional...”

Nas anteriores, o Conselho de Segurança Nacional compunha-se de todos os Ministros de Estados, do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e do Presidente da República que o dirigia.

Presentemente, compõem-se do Presidente e Vice-Presidente da República e de todos os Ministros de Estados. O § 2º do art. 90 dispõe que “a lei ²¹ regulará a organização, competência e o funcionamento do Conselho e poderá admitir outros membros natos ou eventuais”

Quanto à competência foram-lhe confirmadas as anteriores: estudo dos problemas relativos à segurança nacional; assentimento prévio para concessão de terras, abertura de vias de transporte e comunicações; cons-

21) Desde a República o Brasil conheceu cinco Leis de Segurança. A primeira foi promulgada em 4/4/1935 sob o império da Const. de 1934; a segunda em 14/12/1935; a terceira, pelo Dec.-lei nº 431, de 18/5/1938, sendo substituído em 1953 pela Lei nº 1.802, de 5 de janeiro, que por sua vez cedeu lugar à atual, segundo o Dec.-lei nº 314, de 13 de março último.

trução de pontes, estradas internacionais e campos de pouso; estabelecimento ou exploração de indústrias que interessam à segurança nacional. Nas indústrias dessa natureza, haverá predominância de capitais e trabalhadores brasileiros.

DO FUNCIONARIO PÚBLICO

Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, preenchidos os requisitos que a lei estabelecer.

Diz o § 1º do artigo 95 da Constituição em vigor: “A nomeação para cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.”

O critério para ingresso em cargo público até a data da promulgação da Constituição vigente, foi firmado com base no artigo 186 da Carta de 1946 que previa para “a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde”.

A vida funcional do empregado público iniciava-se por concurso, quando este lhe era exigido, e prosseguia, da carreira auxiliar à principal, através de *promoções*, por antiguidade ou por merecimento.

A vista dessa modalidade de acesso é que o artigo 186 referia-se à primeira investidura.

O artigo 96, extingue a vantagem que vinha auferindo os funcionários com 10 ou mais anos de serviço em comissão ou função gratificada. O dispositivo declara “não se admitirá vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público”.

Em oposição ao item II do artigo 188 da Carta de 1946, que previa estabilidade aos funcionários efetivos nomeados sem concurso, após 5 anos de exercício, foi inserido na atual o artigo 99, § 1º: “Ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade como funcionário, se não prestar concurso público.”

Procurou dessa maneira moralizar a Administração que por processos oblíquos admitia funcionários, sem a devida seleção, e logo os estabilizava. Nos últimos anos foi mínima a percentagem dos que ingressaram por concurso.

Além do ingresso, e estabilidade no serviço público, estão incluídos no Texto Constitucional outros dispositivos como:

- Tempo previsto para aposentadoria
- Proibição de acumulação de cargos
- Regime trabalhista:

- a) aos servidores admitidos temporariamente para obras;
 - b) a contratados para funções de natureza técnica ou especializada.
- Especifica que as carreiras de diplomata e embaixador serão providas somente por brasileiros natos.

Se por um lado, esta Constituição foi rígida ao assegurar os direitos e garantias aos que se dedicam ao serviço público, por outro foi generosa reduzindo a trinta anos o prazo de aposentadoria para as mulheres.

DO PODER JUDICIÁRIO

A estrutura do Poder Judiciário, varia em conformidade com o Sistema de Governo. A sua complexidade torna-se maior nos sistemas federativos que tem de atender a duas jurisdições: a federal e a estadual.

A Constituição de 24 de janeiro último estruturou o Poder Judiciário com os seguintes órgãos:

- I — Supremo Tribunal Federal
- II — Tribunais Federais de Recursos e Juízes Federais
- III — Tribunais e Juízes Militares
- IV — Tribunais e Juízes Eleitorais
- V — Tribunais e Juízes do Trabalho
- VI — Da Justiça dos Estados
- VII — Do Ministério Público.

Com a instituição do regime federativo no Brasil em 1891, foi estabelecido o sistema de dualidade da justiça: a federal e a estadual.

Foi instituída, nessa ocasião, a justiça federal, de juízes federais e o Supremo Tribunal Federal como instância de recursos nas causas federais. A justiça estadual cabia tôdas as outras causas que não estivessem sob o alcance da jurisdição federal.

A organização federal nos Estados era um aparelhamento caro que não correspondia à necessidade. Foi extinta pela Constituição de 1937.

Com a Carta de 1946 ficou o Poder Judiciário exercido pelos seguintes órgãos:

Supremo Tribunal Federal;

Tribunal Federal de Recursos;

Juizes e Tribunais Militares;
Juizes e Tribunais Eleitorais;
Juizes e Tribunais do Trabalho.

Abolida a justiça federal, a sua competência passou para os juizes estaduais.

Criou-se o Tribunal Federal de Recursos com a competência de recorrer as causas federais.

A instância suprema nas questões judiciais é da competência do Supremo Tribunal Federal cuja função é de unificar a jurisprudência, e garantir a supremacia da Constituição e leis federais.

Os Tribunais e Juizes Militares, eleitorais e do trabalho, são da Justiça Federal, sem nenhuma interferência dos estados.

Não existia, no entanto, um órgão judicial especializado para o controle dos atos administrativos.

Com a vigência da nova Constituição mais um órgão foi instituído no Poder Judiciário para essa finalidade, conforme os artigos 137 e 139:

“A lei organizará o Ministério Público da União junto aos Juizes e Tribunais Federais”.

“O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual”...

Na nova estrutura dada ao Poder Judiciário, restabeleceu-se a primeira instância federal. Em cada Estado ou Território, e no Distrito Federal, haverá uma seção judiciária, com sede na respectiva capital.

Competirá aos juizes federais processar e julgar, em primeira instância, as causas em que a União fôr interessada na condição de autora, ré, assistente ou opoente.

Também com a finalidade de descentralizar a justiça recursal serão criados mais dois Tribunais Federais de Recurso, um no Estado de Pernambuco e outro no Estado de São Paulo.*

*) A criação desses tribunais já fôra prevista na Constituição de 1946, porém não chegou a ser efetivada. Fazendo-se mister a dinamização na solução da plethora de processos, a facilidade dos litigantes em defesa dos seus direitos, as razões de ordem econômica e as decorrentes do precário meio de transporte, localizaram os novos tribunais em regiões que melhor contribuíssem a concretização dos objetivos apontados.

DA NACIONALIDADE, DOS DIREITOS POLÍTICOS E DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O destaque dado a esses assuntos tratados em capítulos específicos, proporcionou maior clareza nos seus conceitos, principalmente com referência à nacionalidade.

A distinção entre brasileiros natos e naturalizados ficou bem definida no artigo 140 que também amplia a possibilidade das pessoas nascidas no estrangeiro de adquirirem a nacionalidade brasileira.

Enumera os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Ministro de Estado, Ministro do Supremo Tribunal Federal de Recursos, Senador, Deputado Federal, Governador e Vice-Governador de Estado e de Território e seus substitutos, como privativos de brasileiros natos, e que nos parece, a única restrição estabelecida para diferenciar brasileiros em virtude da condição de nascimento.

Os dispositivos destinados aos direitos políticos e os partidos políticos sofrem as modificações impostas pela nova orientação dada à política nacional, resguardando-a das ações subversivas que possam intervir no regime democrático. Neste regime o poder é exercido pelos representantes escolhidos por cidadãos com a capacidade legal, através do voto.

O sistema eleitoral é de grande importância para a vida do regime. O problema eleitoral abrange um complexo de atos que compreende: o alistamento, a elegibilidade e a inelegibilidade. Os preceitos relativos a esses assuntos, foram disciplinados pelos artigos de ns. 142 a 148.

A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão orientados observando princípios que não contrariam o regime democrático.

Das principais alterações relativas aos partidos políticos destacam-se:

- atuação permanente dentro do programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral;
- a não vinculação de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou partidos estrangeiros;
- proibição de coligações partidárias.

DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS E DO ESTADO DE SÍTIOS

Os direitos individuais assegurados pela Constituição interessam à vida, à liberdade, à segurança individual e a propriedade de quantos residem no Brasil, nacionais e estrangeiros.

É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informações sem sujeição a censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer.

É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independente de licença da autoridade. Não será, porém tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe.

Serão suspensos os direitos individuais e políticos pelo prazo de dez anos dos que atentarem contra a ordem democrática ou praticarem corrupção, nos termos do artigo 151.

O estado de sítio é caracterizado pela suspensão das garantias constitucionais, para assegurar a ordem interna e externa, isto é, as instituições nacionais. Estas garantias só serão suspensas quando houver:*

- grave perturbação de ordem ou ameaça de sua irrupção;
- guerra.

Essa providência será tomada nos termos dos artigos 152 e 153, pelo Presidente da República, com aprovação do Congresso.

O estado de sítio autoriza apenas algumas medidas coercitivas como:

- permanência em localidade determinada;
- detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns;
- busca e apreensão em domicílios;
- suspensão de liberdade de reunião e de associação;
- censura de correspondência, da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas;
- uso ou ocupação temporária de bens das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos;
- suspensão do exercício de cargo, função ou emprego nessas entidades.

Quando a integridade e a independência do País forem ameaçados por fatores de subversão ou corrupção, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá tomar outras medidas.

*) O art. 206 da Const. de 1946 previa o estado de sítio nos seguintes casos:
I) de comoção intestino-grave ou de fatos que evidenciem estar a mesma a irromper;
II) de guerra externa.

DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL

A nova Constituição estabelece como base da organização econômica e social os seguintes princípios:

- I — liberdade de iniciativa;
- II — valorização do trabalho como condição da dignidade humana;
- III — função social da propriedade;
- IV — harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;
- V — desenvolvimento econômico;
- VI — repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

No âmbito desses princípios vamos encontrar a incorporação das disposições referentes à desapropriação para possibilitar a reforma agrária.

O § 1º do artigo 157 determina que a “União poderá promover a desapropriação da propriedade rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública...”^{*} As benfeitorias necessárias e úteis serão, entretanto, pagas em dinheiro.

O domínio econômico e o monopólio de determinada atividade poderão sofrer intervenção por motivo de segurança nacional, ou para incentivar o desenvolvimento setorial quando o regime de competição não fôr eficiente (§ 8º).

O artigo 158 assegura aos trabalhadores melhoria de condição social, no entanto reduz de quatorze para doze, a idade proibitiva para trabalhadores menores.

É condição social apreciável, a aposentadoria para a mulher aos trinta anos de trabalho, com salário integral, porém difícil de conciliar com o artigo 150, § 1º do capítulo dos direitos e garantias individuais que assegura:

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo...”

Esta e outras contradições como a do artigo 31, § 2º e artigo 79, § 2º, relativa à Presidência do Congresso Nacional, que vem causando polêmica, nos induz a afirmar que a atual Constituição contém não pouca, porém, muita indefinição. Esperamos que as futuras leis complementares e o re-

^{*}) A anterior Constituição, no seu art. 141, parág. 16, estabelecia que a desapropriação por interesse social seria mediante prévia e justa indenização EM DINHEIRO. Este dispositivo contribuiu para dificultar a aplicação da reforma agrária de que o país exige.

gimento interno da Câmara e Senado, traga *luz* aos pontos obscuros que atribuímos ao resultado de um trabalho revisto pelo legislativo em tempo exíguo.

Finalizando a exposição citaremos, como um dos aspectos mais avançados da nova constituição, a delegação do Poder Legislativo ao Executivo (artigo 58) para expedir decretos com força de lei sobre as matérias:

- segurança nacional;
- finanças públicas.

O decreto-lei terá vigência imediata, porém o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo. (parágrafo único)

A delegação legislativa é preceito usado na maioria dos países desenvolvidos.

1946

1967

TÍTULO I: DA ORGANIZAÇÃO FEDERAL

CAPÍTULO I — DISP. PRELIMINARES (ARTS. 1 A 36)	DA COMP. DA UNIÃO	INCLUSIVE SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO	
	DA COMP. DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS		
	DO DISTR. FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS		
CAPÍTULO II — DO PODER LEGISLATIVO (ARTS. 37 A 77)	SEÇÃO I	DISP. PRELIMINARES	
	SEÇÃO II	DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	
	SEÇÃO III	DO SENADO FEDERAL	
	SEÇÃO IV	DAS ATRIBUIÇÕES DO P. LEGISL.	
	SEÇÃO V	DAS LEIS	
	SEÇÃO VI	DO ORÇAMENTO	
CAPÍTULO III — DO PODER EXECUTIVO (ARTS. 78 A 93)	SEÇÃO I	DO PTE. E VICE PTE. DA R ^{pca} .	
	SEÇÃO II	DAS ATRIBUIÇÕES DO PTE.	
	SEÇÃO III	DAS RESPONSABILIDADES DO PTE.	
	SEÇÃO IV	DOS MINISTROS DE ESTADO	
CAPÍTULO IV — DO PODER JUDICIÁRIO (ARTS. 94 A 123)	SEÇÃO I	DIP. PRELIMINARES	
	SEÇÃO II	DO SUPREMO TRIB. FEDERAL	
	SEÇÃO III	DO TRIB. FEDERAL DE RECURSO	
	SEÇÃO IV	DOS JUÍZES E TRIB. MILITARES	
	SEÇÃO V	DOS JUÍZES E TRIB. ELEITORAIS	
	SEÇÃO VI	DOS JUÍZES E TRIB. TRABALHO	

TÍTULO II — DAS JUSTIÇA DOS ESTADOS (ART. 124)	
TÍTULO III — DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ARTS. 125 A 128).	
TÍTULO IV — DA DECLARAÇÃO DO DIREITO CAPÍTULO I DA NACIONALIDADE E DA CIDADANIA (ARTS. 129 A 140)	
CAPÍTULO II DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS (ARTS. 141 A 144)	
TÍTULO V — DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL (ARTS. 145 A 162)	
TÍTULO VI — DA FAMÍLIA, DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA CAPÍTULO I DA FAMÍLIA (ARTS. 163 A 165)	
CAPÍTULO II DA EDUCAÇÃO (E DA CULTURA) (ARTS. 166 A 175)	
TÍTULO VII — DAS FORÇAS ARMADAS (ARTS. 176 A 183)	
TÍTULO VIII — DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS (ARTS. 184 A 194)	
TÍTULO IX — DISPOSIÇÕES GERAIS (ARTS. 195 A 218)	
ATOS DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. (DE 1 A 36)	

TÍTULO I — DA ORGANIZAÇÃO NACIONAL

CAPÍTULO I — DISPOSIÇÕES PRELIMINARES (ARTS. 1 A 7)
CAPÍTULO II — DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO (ARTS. 8 A 12)
CAPÍTULO III — DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS (ARTS. 12 A 16)
CAPÍTULO IV — DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (ART. 17)
CAPÍTULO V — DO SISTEMA TRIBUTÁRIO (ARTS. 18 A 28)
CAPÍTULO VI — DO PODER LEGISLATIVO (ARTS. 29 A 73)

SEÇÃO I — DISPOSIÇÕES GERAIS
SEÇÃO II — DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
SEÇÃO III — DO SENADO FEDERAL
SEÇÃO IV — DAS ATRIBUIÇÕES DO PODER LEGISLATIVO
SEÇÃO V — DO PROCESSO LEGISLATIVO
SEÇÃO VI — DO ORÇAMENTO
SEÇÃO VII — DA FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

CAPÍTULO VII — DO PODER EXECUTIVO (ARTS. 74 A 106)

SEÇÃO I — DO PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA
SEÇÃO II — DAS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA
SEÇÃO III — DA RESPONSABILIDADE DO PTE. DA REPÚBLICA
SEÇÃO IV — DOS MINISTROS DE ESTADO
SEÇÃO V — DA SEGURANÇA NACIONAL
SEÇÃO VI — DAS FORÇAS ARMADAS
SEÇÃO VII — DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

CAPÍTULO VIII — DO PODER JUDICIÁRIO (ARTS. 107 A 139)

SEÇÃO I — DISPOSIÇÕES PRELIMINARES
SEÇÃO II — DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
SEÇÃO III — DOS TRIBUNAIS FEDERAIS DE RECURSO
SEÇÃO IV — DOS JUÍZES FEDERAIS
SEÇÃO V — DOS TRIBUNAIS E JUÍZES MILITARES
SEÇÃO VI — DOS TRIBUNAIS E JUÍZES ELEITORAIS
SEÇÃO VII — DOS JUÍZES E TRIBUNAIS DE TRABALHO
SEÇÃO VIII — DA JUSTIÇA DOS ESTADOS
SEÇÃO IX — DO MINISTÉRIO PÚBLICO

TÍTULO II — DA DECLARAÇÃO DE DIREITOS

CAPÍTULO I — NA NACIONALIDADE (ARTS. 140 A 141)
CAPÍTULO II — DOS DIREITOS POLÍTICOS (ARTS. 142 A 148)
CAPÍTULO III — DOS PARTIDOS POLÍTICOS (ART. 149)
CAPÍTULO IV — DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS (ARTS. 150 A 151)
CAPÍTULO V — DO ESTADO DE SÍTIO (ARTS. 152 A 156)

TÍTULO III — DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL (ARTS. 157 A 166)
TÍTULO IV — DA FAMÍLIA, DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA (ARTS. 167 A 172)
TÍTULO V — DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS (ARTS. 173 A 189)

O item XVI do art. 87 determinava: "enviar à Câmara dos Deputados, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, a proposta de orçamento". Se o P.E. não apresentasse dentro do prazo estabelecido, o P.L. passava a ter competência para elaborá-lo, segundo o regulamento interno da Câmara. A emenda nº 8 alterou a data para 31 de julho de cada ano. Era estruturado na conformidade dos artigos 73 § 2º o orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável que obedecerá a rigorosa especialização"; e do art. 141 § 34 "Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária"...

Compete ao Presidente da República nos termos dos artigos: 83 item XVII e 68 "enviar proposta de orçamento à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte"... O orçamento da despesa obedecerá a dois critérios: de previsão anual e de previsão plurianual para investimentos. O anual dividir-se-á em corrente e de capital. Nenhum programa, projeto, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento... (artigos: 63 parág. único e 65 § 4º). Juntamente com a proposta de orçamento anual poderá o P.E. pedir modificações na legislação da receita (§ 2º do art. 66).

O P.L. tinha competência para modificar o projeto de lei orçamentária introduzindo emendas as quais podiam ser vetadas pelo P.E. Estas emendas geralmente proporcionavam aumento de despesas. As emendas eram estudadas nas Comissões de Orçamento e Finanças do Congresso e discutidas em plenário. Se até 30 de novembro não fôsse enviado ao Presidente da República para sanção, era prorrogado o anterior (art. 64).

Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa ou que visem a modificar o seu montante natureza e objetivo (§ 1º do art. 67). A proposta orçamentária só sofrerá emenda nas Comissões do P.L. Só será votada em plenário, sem discussão, as emendas que um terço dos membros da Câmara houver pedido ao seu presidente. (§ 2º). Se dentro de quatro meses, a contar do recebimento do projeto o P.L. não o devolver para sanção será promulgado como lei (art. 68).

Os §§ 1º, 2º e 3º do art. 68 estabelecem: 60 dias para a Câmara concluir a votação do projeto de lei orçamentária; o Senado Federal se pronunciará dentro de trinta dias. Se houver emenda voltará à Câmara, que dentro de vinte dias deliberará sobre elas. Findo esse prazo, sem deliberação serão tidas como aprovadas e enviado o projeto para sanção.

Na execução da despesa eram vedados o estôrno de verbas e abertura de créditos especiais sem autorização legislativa (art. 75). Competia ao Tribunal de Contas acompanhar e fiscalizar diretamente ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento. Estava sujeito a registro no T.C., prévio ou posterior, qualquer ato da administração pública de que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste. (art. 77, item I e § 2º).

A receita só seria arrecadada com prévia autorização orçamentária. (art. 141 § 34).

A execução da despesa não dependerá de registro no Tribunal de Contas. As seções de Contabilidade acompanharão a execução dos programas de trabalho e do orçamento e remeterão demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessária. No processo anterior, os Órgãos encarregados da execução orçamentária, tinham 10 (dez) dias, após o início do exercício financeiro, para remeter ao Tribunal de Contas, tabela explicativa da distribuição dos créditos para registro e aprovação. No presente regime este Tribunal tomará conhecimento dos créditos pela publicação da Lei Orçamentária no Órgão de Imprensa Oficial. A execução será automática obedecendo aos limites e programas estabelecidos no orçamento anual. O art. 66 estabelece que "o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período. Se no curso do exercício financeiro a execução orçamentária demonstrar a probabilidade de deficit superior a 10% do total da receita estimada o P.E. proporá ao P.L. as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário.

O Tribunal de Contas dava parecer prévio no prazo de 60 dias, sobre as contas que o Presidente da República prestava anualmente ao Congresso Nacional. (§ 4º do art. 77).

Pelo § 1º do art. 71 está expresso que "o contróle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, e compreenderá a apresentação das Contas do Presidente da República. Em ambas as Constituições foi previsto que se elas não forem enviadas no prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

Competência conjunta da elaboração orçamentária pelo P.E. e P.L. Orçamento estruturado com discriminação por elementos ou objetos.

Orçamento estruturado na forma de projeto e programas. Maior competência do P.E.

A constituição não mencionará prazo de votação para cada caso do Congresso

Fixa prazo e norma para a tramitação do projeto de lei orçamentária, pelas duas casas do Congresso

Execução rígida quanto aos limites da discriminação da despesa; e fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas

Execução flexível através orçamentos analíticos, fiscalização por intermédio de auditorias externa e interna.

Prestação de Contas pelo Presidente da República, dentro de sessenta dias após encerramento do exercício financeiro.

ELABORAÇÃO
Competência e Estrutura

VOTAÇÃO

EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO

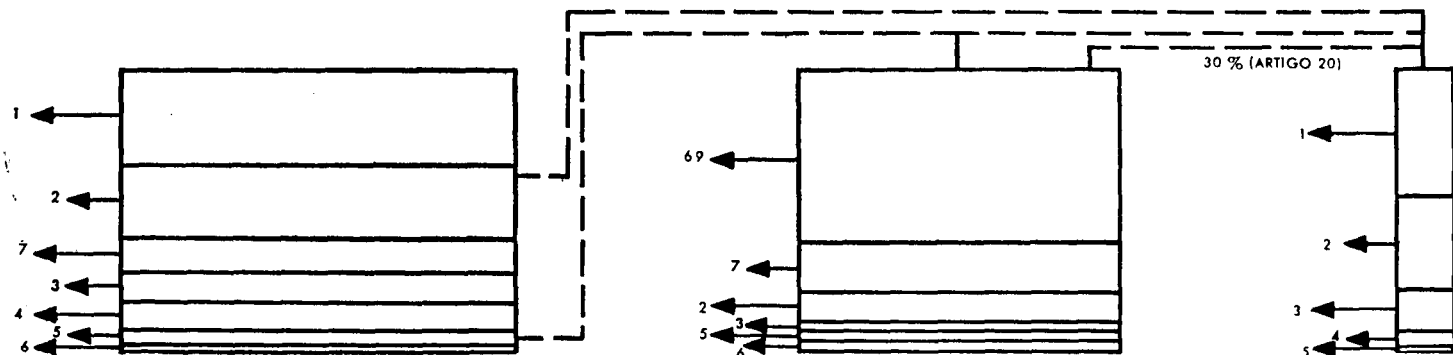
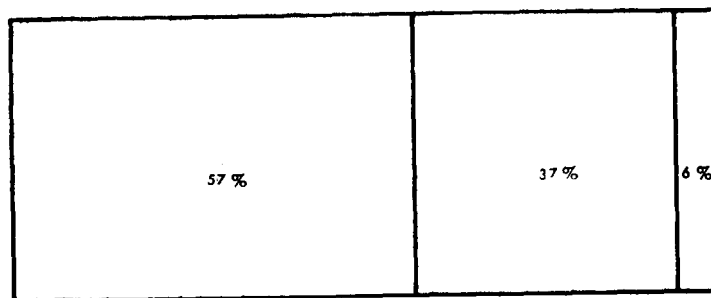
APROVAÇÃO

O ORÇAMENTO NAS CONSTITUIÇÕES 1946/1967
NAS SUAS DIVERSAS FASES

COMPETENCIA TRIBUTARIA E RECEITAS DISTRIBUIDAS SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO DE 1946

1951 — EM MILHÕES DE NCr\$

Governo Federal	27,3	57%
Governo Estadual	17,7	37%
Governo Municipal	3,1	6%
TOTAL	48,1	100%



GOVERNO FEDERAL

1 — Consumo	30%
2 — Renda	29%
3 — Sêlo	10%
4 — Importação	10%
5 — Combustíveis	6%
6 — Tip. Exterior	1%
7 — Outros	14%

GOVERNO ESTADUAL

1 — V. Consignações	69%
2 — <i>Int. Vivos</i>	10%
3 — <i>C. Mortis</i>	2,3%
4 — T. Rural	2,4%
5 — Exportação	2,3%
6 — Outros	14%

GOVERNO MUNICIPAL

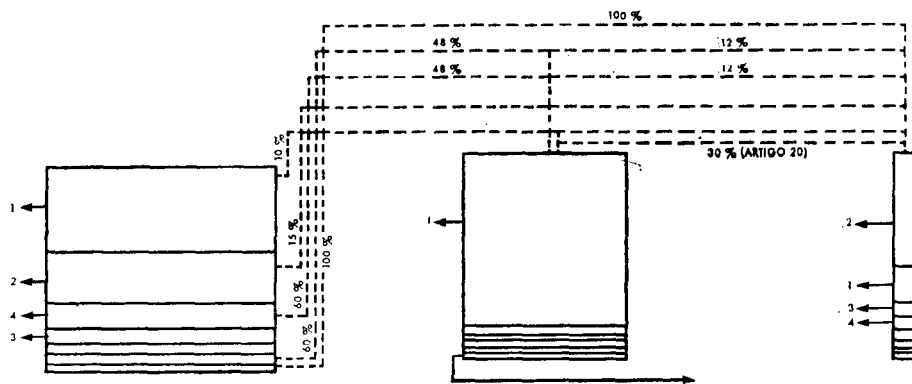
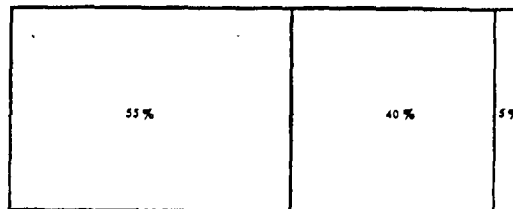
1 — Ind. Profissão	39%
2 — Predial	35%
3 — Licença	19%
4 — T. Urbano	6%
5 — Diversões	1%

FONTE: Centro de Estudos Fiscais — Instituto Brasileiro de Economia — FGV.

COMPETENCIA TRIBUTARIA E RECEITAS DISTRIBUIDAS APÓS AS EMENDAS NUMEROS 5 e 10

1964 — EM MILHÕES DE NCrs

G. Federal	1.966,7	55%
G. Estadual	1.451,5	40%
G. Municipal	169,8	5%
TOTAL	3.588,0	100%



GOVERNO FEDERAL

1 — Consumo	45%
2 — Renda	25%
3 — Importação	6%
4 — Sêlo	9%
5 — Energia Elétrica	1,5%
6 — T. Rural	—
7 — Combustíveis	12%
8 — Outros	1,5%

GOVERNO ESTADUAL

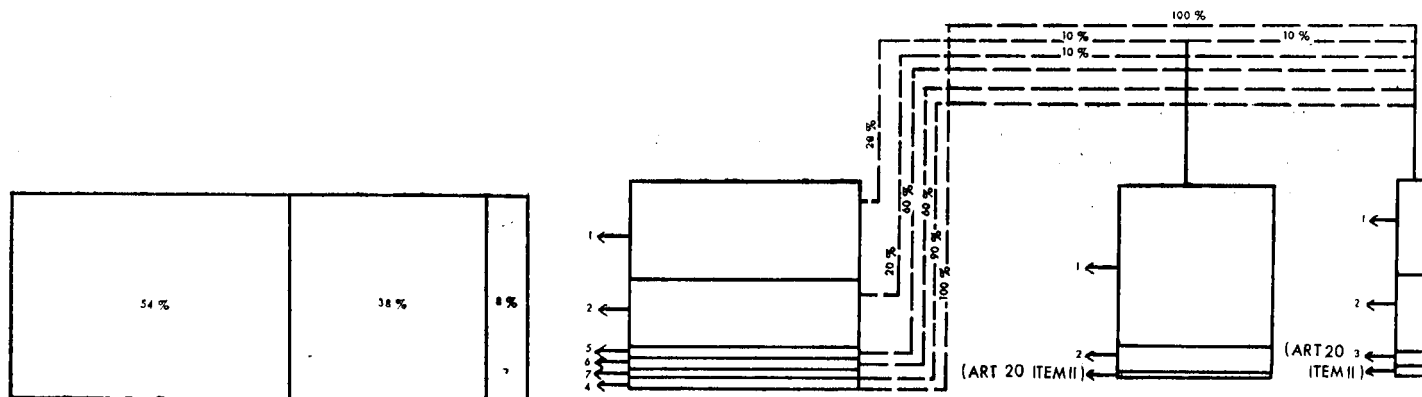
1 — V. Consig.	92%
2 — Exportação	1%
3 — Sêlo	1%
4 — Causa Mortis	0,5%
5 — Adicional	3,5%
6 — Outros	2%

GOVERNO MUNICIPAL

1 — Predial	25%
2 — Ind. e Profissões	56%
3 — Inter Vivos	7%
4 — Licenças	3%
5 — Diversões	2%
6 — Sêlo	0,1%
7 — T. Urbano	5%
8 — Outros	1,9%

FONTE: Anuário Estatístico do IBRE e Centro de Estudos Fiscais do Instituto Brasileiro de Economia da FGV.

COMPETENCIA TRIBUTARIA E RECEITAS DIST RIBUIDAS SEGUNDO A CONSTITUICAO DE 1967



GOVERNO FEDERAL

- 1 — P. Industrializados 50%
- 2 — Renda 37%
- 3 — Importação
- 4 — Exportação Rm
- 5 — Operac. de Crédito, Câmbio, Seguro Rm
- 6 — Serviços
- 7 — Combustíveis
- 8 — Energia
- 9 — Minerais
- 10 — P. T. Rural

GOVERNO ESTADUAL

- 1 — Circulação
- 2 — Transmissão de bens imóveis, Imp. Renda Retido na Fonte S/Rend. do Trab. e s/ Tit. D. Pub. (Art. 24, item II, § 1.º)

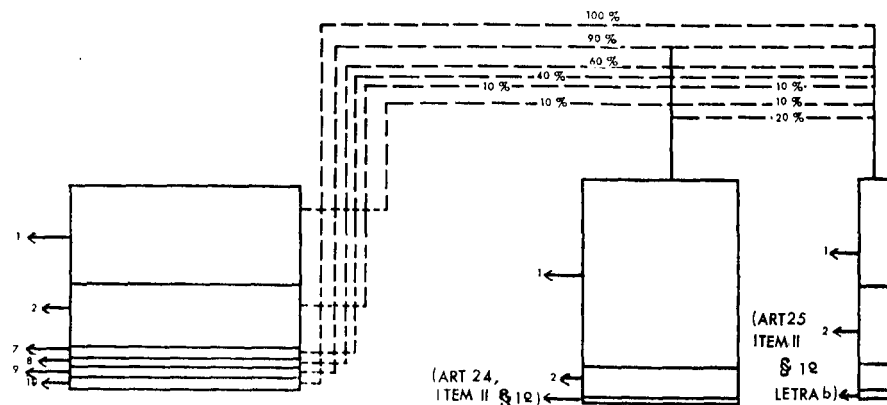
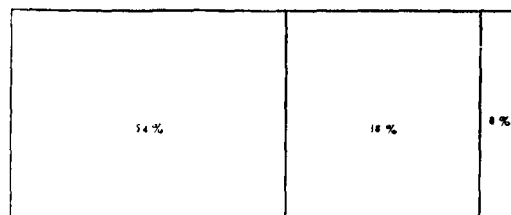
GOVERNO MUNICIPAL

- 1 — Prop. Predial e T. Rural
- 2 — Serviços
- Imp. Renda Retido na Fonte Rend. do Trab. e s/Tit. D. Pub. (Art. 25 — item II, § 1.º letra b)

FONTE: Estimativa com base no quadro n.º 3

COMPETENCIA TRIBUTARIA E RECEITAS DISTRIBUIDAS SEGUNDO A EMENDA 18

G. Federal	5.882	54% *
G. Estadual	4.183	38% **
G. Municipal	900	8% **
TOTAL	10.465	100%



GOVERNO FEDERAL

1 — P. Indust.	50%
2 — Renda	37%
3 — Importação	
4 — T. Rural	
5 — Combustíveis	
6 — Energia	
7 — Minerais	
8 — Op. de Crédito, Câmbio, Seguro Rm	
9 — S. Transportes e Comunicação	
10 — Exportações	Rm

GOVERNO ESTADUAL

1 — T. de Propriedade	
2 — Circulação de Mercadorias	
Arrecadação na fonte do I. Renda	
(art. 20 — item II)	

GOVERNO MUNICIPAL

1 — Propriedade Predial e T. Urbana	
2 — Serviços	
3 — Circulação de Mercadorias	
Arrecadação na fonte do I. Renda	
(Art. 20 — item II).	

FONTE:

* Proposta orçamentária — Ano 1967

** Dados estimados