

# As despesas fixas e sua significação na estrutura orçamentária

J. M. ROCHA DE MATOS

No Direito Constitucional de todos os países, é princípio pacífico a obrigatoriedade de discussão e votação, anualmente, de tôdas as receitas e despesas públicas, por parte dos parlamentos. O voto das receitas confunde-se com a origem das instituições democráticas, enquanto o direito de examinar as despesas é conquista mais recente e equivale ao direito de adotar um plano superior de Governo e de Administração.

O orçamento, que segundo a definição clássica é um ato de previsão e de autorização de despesas e de receitas, sintetiza, assim, a própria idéia de constitucionalismo. E como a sua vigência deve circunscrever-se a um período determinado, surgiu espontaneamente o princípio da anualidade, dado que o lapso de um ano assinala os fatos da vida social.

A necessidade de serem votadas anualmente as receitas e as despesas servia de pretexto principal à convocação dos representantes do povo, que se valiam da oportunidade para incluir no orçamento toda uma legislação paralela. E' que o exame das despesas põe à mostra as aspirações coletivas e delas não se podiam fugir os que as interpretavam munidos do mandato popular.

Longe, porém, vai o tempo em que a lei de meios podia abranger todos os assuntos, criando, modificando ou extinguindo direitos. Com o desenvolvimento das atribuições do Estado e a normalização do funcionamento dos seus Poderes, certas restrições se impuzeram com o objetivo disciplinar a votação anual de tôdas as receitas e despesas públicas.

Assim é que, em relação à receita, o orçamento hodierno se limita indicar os impostos existentes, mediante a inscrição dos mesmos em forma de previsão. Essa inscrição corresponde a uma autorização de cobrança, na base legal preexistente, e ao mesmo tempo constitui uma garantia para os contribuintes durante o ano (1). Mas, se o orçamento é uma lei, por que êle não cria

impostos novos, quando o deficit é inevitável, restringindo-se à previsão dos já existentes? Impede-o o princípio da *exclusividade*, hoje mundialmente consagrado. Êste princípio manda excluir do orçamento qualquer matéria extranha à receita prevista e à despesa fixada, proibindo-lhe, em matéria de direito, ir além das normas em vigor. Assim, a lei orçamentária, sendo *exclusiva*, torna-se formal, não cria nem revoga direitos (2).

Entretanto, a *exclusividade* por si só não evitaria que a votação das despesas pudesse acarretar sérios danos para o funcionamento da vida nacional, porque a distribuição dos recursos do Estado envolve os mais variados interesses, seja de grupos, seja de regiões, embora todos voltados para o bem estar geral. Se no tocante à receita podemos considerar o orçamento como uma fotografia cujos personagens nela figuram mediante uma prévia autorização legal, verificamos, todavia, do lado das despesas, que êle é um instantâneo de multidão, no qual os figurantes são as próprias necessidades estatais e que por isso mesmo devem ser colhidos de um ângulo tal que não deixe escapar os mais importantes. A fotografia se renova todos os anos, e a luta orçamentária repousa justamente na disputa por uma colocação na chapa.

Daí surgirem outras limitações ao exame periódico da lei de meios, visando indistintamente o Executivo e o Legislativo, cujas responsabilidades, na formação do orçamento, são hoje de difícil distribuição, pois ambos nela colaboram ampla e interessadamente. Tais limitações correspondem a postulados preliminares na elaboração orçamentária, convindo citar principalmente: 1) a regra que proíbe a inclusão, no orçamento, de despesas para serviços ou cargos públicos não criados anteriormente por lei especial; 2) o princípio doutrinário que recomenda a obrigatoriedade de se incluírem créditos orçamentários para todos os serviços públicos, mesmos os considerados inúteis, até que sejam extintos regularmente por

(1) O § 34 do art. 141 da Constituição Brasileira estabelece: "Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o impôsto lançado por motivo de guerra".

(2) No Brasil, somente a partir de 1926, com a reforma constitucional, passou-se a obedecer à *exclusividade* O § 1.º ao art. 34 da Constituição, introduzido por aquela reforma, foi repetido na Constituição de 1934 (art. 50, § 3.º), na Constituição de 1937 (art. 70) e na atual Carta Magna (art. 73, § 1.º).

lei (3); 3) a norma constitucional ou legal que obriga a manutenção, no orçamento, de despesas já determinadas por lei e que representam obrigações permanentes ou temporárias do Estado.

\* \*  
\*

O exemplo de tornar isenta da discussão orçamentária uma parte das despesas públicas veio da Inglaterra, pátria do direito orçamentário. Nasceu o *consolidated fund*, em 1787, com o destaque de despesas já reconhecidas por atos do Parlamento. Tais despesas escapam ao voto anual das Câmaras e não podem ser rejeitadas sem trazer graves prejuízos para o crédito público e para a organização político-administrativa da Inglaterra, compreendendo os juros da dívida pública, a lista civil ou dotação da Coroa, os emolumentos das côrtes de justiça e do corpo diplomático, as pensões conferidas a título nacional e os soldos de determinados funcionários. Tôdas essas despesas têm um caráter permanente e invariável. Sem uma lei especial não podem ser aumentadas, nem diminuídas e nem suprimidas. Desde que um crédito seja inscrito no fundo consolidado, êle está ao abrigo das discussões puramente orçamentárias.

Outros países têm adotado com maior ou menor amplitude a prática inglesa. Sob o ponto de vista puramente jurídico, as despesas públicas passaram a bifurcar-se, então, conforme o seu caráter obrigatório ou facultativo. Nessa dicotomia, as despesas adquirem diferentes designações (certas e variáveis, fixas e variáveis, permanentes e variáveis, imperativas e facultativas, necessárias e variáveis, contínuas e variáveis, etc.). Fundamentalmente, porém, tais designações se confundem, aplicando-se-lhes indistintamente as definições dos tratadistas, dentre as quais, pela clareza e precisão, citamos a do Professor Emanuele MorSELLI (4):

“As despesas obrigatórias, ditas também intangíveis, são aquelas taxativamente impostas ao govêrno pelas leis e regulamentos em vigor e das quais, portanto, êle não se pode subtrair sem violar a própria norma. De tais despesas o govêrno não pode *limitar* o quantitativo, tratando-se ordinariamente de saídas que encontram o seu título legal em atos de empenhos anteriormente assumidos pelo Estado ou, então, referentes ao andamento de serviços públicos ou à manutenção de órgãos constitucionais, para os quais não é possível limitar os fundos respectivos. Tais são as despesas para os interesses da dívida pública, para os

(3) Assim o entendeu a douda Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, ao aprovar um parecer do Deputado Munhoz de Melo sobre os créditos da Comissão Central de Preços e do Conselho Federal do Comércio Exterior, órgãos cuja extinção se pretendia tornar efetiva pela recusa dos créditos no orçamento para 1947. Já nos Estados Unidos tem vigorado uma orientação diametralmente oposta. Inúmeros serviços têm deixado de funcionar por não ter o Congresso, deliberadamente lhes cortado os respectivos créditos.

(4) *Teoria Generale della Finanza Pubblica*, Padova, 1935, pág. 76.

cargos públicos, para as Câmaras Legislativas, para as pensões, etc.

As despesas facultativas são aquelas que o govêrno faz segundo a sua discricão, ou seja na base do seu critério administrativo e de oportunidade, embora tendo recebido aprovação orçamentária por parte do parlamento. Isto não quer sempre dizer que as despesas legislativamente assim declaradas tenham graus de necessidade e de conveniência mais lentas, ou menor importância que aquelas em geral prescritas em senso obrigatório, podendo-se ao contrário, notar geralmente, entre as facultativas, despesas que o govêrno reconhece não poder eliminar ou comprimir sem excessivo dano para a coisa pública”.

A distinção das despesas, em fixas e variáveis, conseqüentemente, visa dois objetivos principais:

I — garantia da continuidade de certos serviços públicos;

II — limite à criação de certas despesas.

Atendem ao primeiro objetivo os *permanent appropriations*, adotados nos Estados Unidos, correspondentes a créditos votados definitivamente e que escapam à votação anual, ao passo que o fundo consolidado inglês destinou-se originariamente, a limitar as despesas da Coroa, com a instituição da lista civil. Segundo Nitti, “os apologistas do *consolidated fund*, que julgaram achar nêle uma instituição destinada a limitar os direitos dos parlamentos, não lhe compreenderam o caráter nem a função histórica” (5).

\* \*  
\*

Na legislação brasileira, a primeira referência a despesas de caráter permanente surge, em 1903, com a Lei n.º 1.144, de 30 de dezembro, cujo artigo 21 proibia a inclusão das mesmas na verba Eventuais dos diversos Ministérios. Em 1914, aparece a primeira definição (Lei n.º 2.842, de 3 de janeiro), segundo a qual eram consideradas despesas de caráter permanente tôdas aquelas que se prolongassem por mais de seis meses consecutivos ou por mais de nove meses interpolados. Mas a caracterização legal propriamente dita das despesas em fixas e variáveis aparece somente em 1922. De acôrdo com o art. 16 do Código de Contabilidade da União (Decreto n.º 4.536, de 28 de janeiro de 1922).

“A proposta do Govêrno dividir-se-á, quanto ao orçamento da despesa, em duas partes: uma fixa, relativa às despesas permanentes, e outra variável, compreensiva das que dependerem de avaliação”.

E, logo em seguida, o Regulamento do referido Código (Decreto n.º 15.783, de 8 de novembro de 1922) definia:

“Art. 56, § 1.º — São Despesas fixas as decorrentes de leis orgânicas ou de empenhos permanentes, com prazos de vencimentos determinados; são variáveis tôdas as outras”.

Não há dificuldade em se descobrir na inovação do nosso direito orçamentário a influência

(5) *Princípios de Ciência das Finanças*, Rio, 1937, página 140.

inglês, bastando citar a declaração de Dídimo Veiga a propósito do assunto, uma vez que êle se declara o autor da providência:

"Havíamos sugerido êsse processo no Projeto do Código de Contabilidade que tínhamos formulado em desempenho da comissão que nos fôra confiada pelo Ministro da Fazenda de então, Dr. Leopoldo de Bulhões, segundo o plano modelado pelo Presidente Rodrigues Alves.

A nossa sugestão, sem se inspirar somente no regime inglês, visava dois intuitos: remover a dificuldade proveniente do restabelecimento periódico anual de créditos que entendiam com a própria ossatura do Estado; e evitar a possibilidade de acréscimo de despesa cada ano sob o pretexto de aperfeiçoar a feição estrutural do mecanismo do Estado e, na realidade, para acudir aos reclamos de interesses de política regional, não poucas vezes orientados em propósitos subalternos" (6).

Embora o Código de Contabilidade se referisse somente à Proposta do Governo, com o propósito evidente de facilitar a discussão e votação parlamentar, o fato é que o Orçamento da Despesa do ano seguinte (Lei n.º 4.632, de 6 de janeiro de 1923) dividiu as verbas em duas colunas verticais — *consolidada e variável*.

Estava, portanto, consagrada a consolidação de parte da Despesa Pública, no Brasil. E, a partir do orçamento de 1924 (Lei n.º 4.793, de 7 de janeiro), as verbas da Despesa (repartições) passam a dividir-se em duas partes — fixa e variável. Nos exercícios subseqüentes, vamos encontrar, classificadas na parte fixa, além das despesas com o pessoal permanente e subsídios dos congressistas, quase tôdas aquelas já empenhadas por leis anteriores ao orçamento. Como exemplo, encontramos algumas subvenções no orçamento de 1927 (verba n.º 33 do Ministério da Agricultura — Lei n.º 5.156, de 12 de janeiro) e no de 1938 (verba n.º 25 do Ministério da Viação — Lei n.º 5.753, de 27 de dezembro de 1927).

Em 1933, o Decreto n.º 23.150, que fêz voltar para a contabilidade da União o regime de exercício, por ter fracassado o de gestão, introduzido em 1931 pelo Decreto n.º 20.393, de 10 de setembro, estabeleceu normas para a elaboração e execução do Orçamento, adotando a parte fixa das despesas, mas restringindo-a ao pessoal permanente, conforme os seguintes dispositivos:

"Art. 13. As verbas de despesa serão divididas em parte fixa e parte variável.

Art. 14. A parte fixa indicará a *quantia global* necessária ao pagamento do pessoal do quadro fixo invariável e citará a lei ou regulamento em que figuram êsses quadros, sem, entretanto, reproduzi-los".

Todavia, essa determinação legal nunca foi cumprida, pois os orçamentos posteriores continuaram a relacionar os cargos de tôdas as repartições (verbas), consignando-lhes discriminadamente os respectivos créditos. Mas a definição "strictu sensu" das despesas fixas não prevaleceria por muito tempo, pois a Constituição de 1934, ao entender consolidada uma parte das despesas,

não estabeleceu limites à natureza das mesmas, assim dispondo no § 2.º do artigo 50:

"O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização".

Reconheceu, assim, o legislador constituinte a intangibilidade de certas despesas, que não devem ser discutidas anualmente, isentando-as, por conseguinte da "rigorosa especialização" prescrita para as despesas variáveis. Não cogitou, também, da natureza das despesas fixas, o que equivale a dizer que qualquer despesa poderia ser enquadrada na parte *fixa*, desde que uma lei determinasse o seu empenho por mais de um exercício. No orçamento seguinte, a despesa estaria automaticamente computada. Com o citado dispositivo da Constituição de 1934 desapareceram as controvérsias suscitadas pelo art. 34 da Constituição de 1891, face aos preceitos do Código de Contabilidade e de seu Regulamento já citados. Alguns exegetas não reconheciam a vigência de nenhuma despesa por mais de um exercício, porque a Constituição de 1891 determinava como sendo da competência privativa do Congresso Nacional "orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro" (§ 1.º do art. 34).

Entretanto, os orçamentos de 1935 e 1936 não se apresentaram com a precisão que o novo texto constitucional permitia em relação à dicotomia das despesas em fixas e variáveis. A desorganização dos serviços públicos concorria para encobrir a legalidade de certas despesas, tornando difícil grupar as que se consideravam fixas, bastando dizer que até 1934 não se podia calcular com exatidão o montante da dívida externa brasileira (7). Somente depois da Lei n.º 284, de 1936, que organizou os quadros civis do funcionalismo, e após os estudos promovidos pelo Ministério da Fazenda sobre a Dívida Pública, é que foi possível, no orçamento de 1937 (Lei n.º 300, de 13 de novembro de 1936) aparecerem, na parte fixa, entre outras, as despesas globais dos quadros de pessoal permanente (por ministérios) e as destinadas a fazer face aos juros e amortização da dívida consolidada (interna e externa).

A Constituição de 1937, por ter reduzido a mera formalidade a votação anual do orça-

(7) "Vários Estados e Municípios desconheciam as próprias condições financeiras, ignoravam, até a letra dos contratos dos seus empréstimos externos. E o mesmo acontecia com a União, pois esta não possuía cópia sequer de 40% dos textos dos seus empréstimos externos. Tornava-se imprescindível e urgente, em face de tais circunstâncias gravíssimas e das mais lamentáveis conseqüências para o bom nome dos responsáveis pelos destinos do Brasil, fazer o levantamento sistemático das nossas dívidas e o balanço integral dos nossos compromissos. Não era possível governar sem definir e precisar as responsabilidades da República". (Discurso do Presidente da República pronunciado em 15 de agosto de 1934, apud Valentim F. Bouças — *História da Dívida Externa da União* — Rio, 1946, pág. 271.

(6) *Ensaio de Ciência das Finanças*, Rio, 1927, págs. 85 e 86.

mento (8), omitiu a obrigatoriedade de se inscreverem no mesmo as despesas já legalmente reconhecidas. Mas não se contrapondo aquela Carta aos preceitos já postos em prática e a que nos vimos referindo, manteve o orçamento imediato, o de 1938 (Decreto-lei n.º 107, de 27 de dezembro de 1937) as colunas verticais adotadas anteriormente (fixa e variável). Data do referido orçamento a inovação segundo a qual as repartições, que antes comandavam os títulos das despesas, passaram a itens das novas verbas: pessoal, material, etc. (9). Em 1939, a lei orçamentária (Decreto-lei n.º 942, de 10 de dezembro) apresenta sensíveis aperfeiçoamentos técnicos de padronização e de redação dos subtítulos das despesas (consignações e subconsignações), aperfeiçoamentos que continuaram nos anos seguintes até culminarem, em 1942 (Decreto-lei n.º 3.960, de 19 de dezembro de 1941) com a centralização dos créditos de pessoal e de material nos respectivos órgãos especializados dos Ministérios, sábia providência sem a qual não teria continuidade de funcionamento o sistema reformista do serviço público (10). No entanto, os responsáveis pela elaboração dos orçamentos executivos que predominaram no período de 1938 a 1946 não estenderam a sua atenção às despesas fixas. Estas aumentavam com a legislação ditatorial, mas não se incorporavam à coluna orçamentária própria, a qual continuava integrada somente pelas despesas de pessoal permanente, algumas gratificações e bem assim as dotações concernentes à dívida consolidada. Acreditamos que somente o empirismo da rotina fez manter, nos orçamentos do período discricionário, a dicotomia jurídica das despesas públicas, uma vez que apesar de haver, por parte do Estado, a preocupação de assegurar a continuidade de certas despesas, essa continuidade não estaria ameaçada pela discussão e votação das mesmas todos os anos, porquanto o Parlamento da Carta de 1937 nunca funcionou e, se funcionasse, estaria tutelado pelo Executivo, a quem teria de satisfazer a todos os caprichos.

(8) O Parlamento não tinha iniciativa de projetos ou emendas que aumentassem despesa ou versassem sobre matéria tributária (art. 64) e, quanto ao orçamento, apenas votaria, em prazos fatais, as verbas globais solicitadas pelo Governo (art. 71).

(9) “Este método foi adotado por iniciativa do extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, que o justificou em sua exposição de motivos de 16 de julho de 1937, dirigida ao Presidente da República. Além de ser uma das peças mais significativas da nossa literatura oficial sobre orçamento, a veneranda exposição de motivos é um excelente ponto de referência para qualquer estudo sobre o atual orçamento brasileiro”. (Arizio Viana — *Orçamento Brasileiro*, Rio 1943, pág. 56).

(10) “Tal reforma, iniciada praticamente em 1936, procura, conforme salientou o Sr. Presidente do D.A.S.P. em seu Relatório de 1941, separar, nitidamente, as atividades de *administração específica* das atividades de *administração geral*. Como estas últimas são comuns a todos ou quase todos os órgãos governamentais, porque são atividades meios, de que se vale o Governo para atingir seus fins essenciais, devem ser desempenhadas por órgãos próprios que se articulam mas não se confundem com os órgãos de administração específica”. (Arizio Viana, obra citada, pág. 27).

A Constituição de 1946 fez voltar a plenitude dos poderes do Legislativo em relação ao voto anual das receitas e das despesas do Estado e, como medida acauteladora, admitiu a intangibilidade dos créditos já empenhados legalmente por mais de um ano, assim dispondo no § 2.º do artigo 73:

“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”.

Pela clareza do seu texto, ligeiramente diferente da redação adotada em 1934, esse preceito constitucional não requer grande esforço de interpretação. Dê-se se deduz facilmente:

- a) que uma lei pode autorizar despesas para os orçamentos futuros;
- b) que somente outra lei pode cassar essa autorização;
- c) que a especialização para as despesas já determinadas por lei é facultativa;
- d) que tais despesas devem ser classificadas na parte fixa;
- e) que todas as despesas não determinadas por lei anterior, mas indispensáveis ao Estado, para o desempenho das suas funções devem obedecer a rigorosa especialização (11).

Não há como confundir o atual conceito de despesas fixa, tal como se deduz do dispositivo constitucional acima citado, com a definição do Regulamento do Código de Contabilidade e de acordo com a qual as despesas fixas eram aquelas “decorrentes de leis orgânicas ou de empenhos permanentes com prazos de vencimentos determinados”.

\* \*  
\*

O que caracteriza a despesa fixa não é a *invariabilidade* do seu montante, mas a *obrigatoriedade* de sua inscrição no orçamento, independentemente da votação anual. Assim, há despesas fixas, porque obrigatórias, cujo montante, entretanto, *varia*, oscila, requerendo sua fixação cálculos muitas vezes complicados, em benefício da própria clareza do documento orçamentário, que não deve conter créditos a quem nem além das verdadeiras necessidades do exercício. E' o caso, por exemplo, dos *fundos especiais*, cuja inscrição, na despesa, depende da avaliação da receita que eles afetam. Tais *fundos*, evidentemente, não se compreendem entre as despesas variáveis, porque a sua inclusão na despesa orçamentária é obrigatória, constitucional ou legalmente. E não se argumente que a despesa fixa não varia nos quantitativos, uma vez que a própria despesa com o *pessoal permanente*, isto é, o caso mais característico de despesa fixa, é fixada não à base dos quadros totais, mas

(11) Além da especialização, determina ainda a Constituição no art. 73, *in fine*, que “as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos” sejam incluídos “discriminadamente” na despesa.

tendo em vista as reais necessidades desses quadros no decorrer do exercício. A despesa relativa a esses quadros, embora tenham um limite legal, nunca o atingem, devido às vacâncias. Deve ser ressaltado que o estudo das previsões das despesas do pessoal civil permanente tomou aspecto racional somente a partir de 1937, consignando-se, então, no orçamento, o quantitativo justo, necessário. Essa prática permitiu desonerar a lei de meios de vultosos créditos, os quais, no fim do exercício, ficavam sem aplicação. Quanto ao pessoal dos quadros militares, todavia, continuava figurando no orçamento toda a despesa fixada para a sua totalidade, porque os saldos de tais créditos, ao encerrar-se o ano fiscal, não eram anulados, mas considerados despesa efetuada e recolhido às chamadas "caixas de economia" dos Ministérios Militares e das Corporações Militares do Ministério da Justiça (Corpo de Bombeiros e Polícia Militar do Distrito Federal). A partir do orçamento de 1947 é que as dotações referentes ao pessoal militar vêm sendo racionalizadas, e isto porque o Decreto-lei n.º 9.651, de 23 de agosto de 1946, extinguiu as chamadas "caixas de economia".

\* \*  
\*

E' óbvio que, em face da Constituição, toda despesa que se repita por mais de um exercício, em virtude de lei, deve figurar na parte fixa. Para tanto é necessário que as despesas decorram de leis orgânicas nem que se tornem em obrigações por tempo indefinido para o Estado, como queria o legislador do Código de Contabilidade e de seu Regulamento positivamente inspirado no sistema inglês. Nem tão pouco a Constituição de 1946 reconhece como despesa fixa a que decorra de "empenho permanente com prazos de vencimentos determinados", porquanto ela só se refere expressamente a "lei anterior" e o empenho, permanente ou não, de acordo com o próprio Regulamento do Código de Contabilidade (art. 288)" é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado uma obrigação de pagamento".

\* \*  
\*

Ainda na interpretação do que seja despesa fixa, uma dúvida pode ocorrer aos estudiosos: teria o legislador constituinte a intenção de tornar invariável a parte fixa do orçamento, durante o exercício? Uma despesa, determinada por lei anterior ao orçamento, seria inalterável durante a vigência da lei orçamentária, na qual figura obrigatoriamente na base legal preexistente? Esclarecendo: de acordo com leis anteriores, o orçamento consigna crédito para um número certo de cargos para tal repartição; se, durante o exercício, uma lei criasse novos cargos para a mesma repartição, ou se estabelecesse novos padrões de vencimentos para os cargos existentes, estaria vedada a abertura de crédito especial, devendo a nova lei ter vigência a partir do próximo ano

fiscal, após a alteração da despesa afetada e pertencente à parte fixa do respectivo orçamento? Parece-nos que a questão é bastante complexa, mas não deve ser desprezada quando se tratar da elaboração de uma lei regulando as questões orçamentárias. Se os impostos criados durante um exercício só podem ser cobradas no seguinte, obedecida a clássica formalidade que a Constituição chama de "autorização orçamentária", por que não subordinar a parte fixa do orçamento ao mesmo regime? Acreditamos que a medida seria de inestimável valor tanto do ponto de vista financeiro como para o funcionamento das próprias instituições democráticas (12).

\* \*  
\*

Convém notar que, embora se possa considerar fixa qualquer despesa legalmente obrigatória, despesas há, entretanto, que só podem ser assumidas pelo Estado por meio de lei, não podendo, conseqüentemente, figurar no orçamento na parte variável, sob pena de contrariarem a própria Constituição e a legislação ordinária. Estão neste caso, por exemplo, as despesas para os cargos públicos, para as funções gratificadas, para os subsídios, etc. Dêste modo, pode-se afirmar que:

I — o orçamento não pode incluir na parte variável despesas que, pela natureza ou finalidade, só possam ser criadas por leis especiais, nem antecipar-se a essas leis, oferecendo-lhes os recursos com antecedência, uma vez que a parte fixa só pode ser alterada em virtude de lei anterior;

II — não há inconveniente de certas despesas figurarem simultaneamente na parte fixa e na parte variável, desde que, por força de lei, elas constituam uma obrigação estatal em ascensão constante, tornando-se, por isto, de difícil previsão o seu montante (13);

III — qualquer despesa pode ser determinada em lei por mais de um ano, passando, então, a constituir despesas fixas, mesmo temporariamente, porque já estarão empenhadas pelo Estado e, em conseqüência, isentas da votação e discussão orçamentárias.

Essas afirmativas são insofismáveis, mas tanto o Executivo como o Legislativo, responsáveis pela elaboração orçamentária, mantêm até agora uma certa indiferença pela parte fixa do orçamento, tanto que algumas despesas à mesma pertencentes continuam figurando na parte variável.

(12) E' salutar o preceito constitucional (art. 47, § 2.º) que manda fixar no fim de cada legislatura a ajuda de custo e o subsídio dos congressistas. Tais despesas, que por sua própria natureza devem ser classificadas na parte fixa, muito embora sejam de aplicação parcialmente variável, são, conseqüentemente, intocáveis, inalteráveis durante um período mínimo de quatro anos.

(13) E' o caso das despesas com os aposentados e pensionistas, as quais, baseadas em lei, dependem de uma série de formalidades para constituírem obrigação definitiva para o Estado.

vel e outras têm deixado mesmo de figurar no próprio orçamento, o que está em desacôrdo com o citado artigo 73, § 2.º da Constituição (14).

Tal prática é grandemente prejudicial, porque, de um lado, a omissão, no orçamento, de despesas fatais, já assumidas pelo Estado, é corrigida mais tarde com a abertura de créditos especiais ou por operações de créditos muitas vezes danosas, e, por outro, a classificação errônea na parte variável de despesas determinadas por lei deixa o cálculo das mesmas ao sabor das discussões anuais a sua aplicação ao critério do Governo. Outro inconveniente que a falta de um tratamento uniforme para as despesas já legalmente empenhadas acarreta diz respeito ao contrôle da execução financeira: o Tribunal de Contas adota critérios diversos no exame de tais despesas submetendo umas ao registro prévio outras ao registro *posteriori* e concedendo a poucas um regime especial ou a tomada de contas (15).

Reconhecemos que a legislação sôbre despesas obrigatórias deva ser submetida a revisão periódica, a fim de que sejam revogados favores ou encargos que não mais se justifiquem e que injustamente possam perpetuar-se nos orçamentos futuros, como obrigações legais, a exemplo de algumas subvenções e cotas-partes em taxas generosamente concedidas a entidades de direito privado. Mas, enquanto as leis que empenham despesas de exercícios futuros não forem revogadas, justas ou

injustas, devem ser respeitadas durante a elaboração e execução orçamentárias.

\* \*  
\*

A consolidação de parte do orçamento, modernamente, não se destina apenas a servir de freio ao aumento de despesas consideradas estáveis, tal como se propunha o fundo consolidado inglês. Antigamente o critério possibilitava sômente a fixação do quantitativo exato de uma parte das despesas ordinárias do Estado, enquanto que, hoje, vemos de preferência as despesas extraordinárias entrarem para o quadro de vários exercícios como obrigações que permitem ao Estado a realização de obras e serviços que não cabem nas limitações do ano financeiro. Tais obrigações são determinadas por leis financeiras que em geral se denominam "leis de programa". O crédito global previsto nessas leis para a execução total das obras, fornecimentos e serviços é considerado como "crédito de empenho", enquanto as prestações anuais a serem incluídas nos orçamentos futuros correspondem a "créditos de pagamento". Essa modalidade de financiamento supera os meios antigamente utilizados em vários países para a execução de obras e serviços de longa duração, tais como os créditos especiais de vultosa importância, as transferências de créditos e os créditos contínuos, processos êstes que sômente em parte

(14) Uma ligeira análise do Orçamento de 1950 nos oferece o exemplo ilustrativo de grandes despesas fixas, porque determinadas por lei, mas erroneamente classificadas na parte variável, as quais a grosso modo assim se apresentam:

	Cr\$
1. Previdência Social, correspondente a uma parte da contribuição anual devida aos institutos e caixas de aposentadoria e pensões (Lei n.º 159, de 1945) .....	400.000.000,00
2. Restituições, correspondentes ao impôsto de 10% sôbre os direitos de importação para consumo em favor dos concessionários de portos (Decreto-lei n.º 2.619, de 1940) .....	162.268.000,00
3. Abono familiar devido a famílias numerosas .....	130.055.000,00
4. Fundo de melhoramentos e renovação patrimonial das estradas de ferro .....	19.000.000,00
5. Serviços postais-telegráficos ...	192.351.000,00
6. Salário-Família devido aos servidores do Estado .....	204.872.600,00
7. Defesa contra as sêcas (art. 198 da Constituição) .....	332.000.000,00
8. Valorização Econômica da Amazônia (art. 199 da Constituição) .....	195.000.000,00
9. Comissão do Vale do São Francisco (despesas de acôrdo com o art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) .....	181.278.000,00
10. Cota-parte dos Municípios no impôsto de renda (art. 15, § 4.º da Constituição) .....	420.000.000,00
11. Inativos .....	821.000.000,00
12. Pensionistas .....	291.000.000,00

13. Fundo Nacional do Ensino Primário (Decreto-lei n.º 6.785, de 1946) .....	43.000.000,00
14. Fundo de Assistência Hospitalar (Decreto-lei n.º 9.486, de 1946) .....	43.000.000,00
15. Fundo Nacional do Ensino Primário e Campanha Extraordinária de Educação e Saúde (idem) .....	123.000.000,00
16. Subvenção ao IPASE (idem) ..	61.500.000,00
17. Subvenção à Fundação Getúlio Vargas (idem) .....	20.500.000,00
18. Contribuição à Legião Brasileira de Assistência (Decreto-lei número 4.830, de 1942) .....	70.200.000,00
19. Contribuições internacionais ...	25.000.000,00
20. Auxílio às estradas de ferro federais (Lei n.º 272, de 1948) ..	227.360.000,00
21. Subvenção à Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (Leis ns. 470 e 488, de 1948) .....	56.800.000,00
22. Pagamento à Light pela iluminação do Distrito Federal (Decreto-lei n.º 7.524, de 1946) ...	47.500.000,00
Total .....	4.066.684.600,00

Se adicionarmos a esas despesas aquelas que já se encontram na parte fixa, como as relativas ao pessoal permanente e à dívida consolidada, no valor, respectivamente, de Cr\$ 3.917.315.500,00 e Cr\$ 905.594.220,00, verificamos que o Orçamento de 1950 consolida o total mínimo de Cr\$ 8.889.594.320,00 ou sejam, mais de 47% de toda a receita prevista para o exercício.

(15) V. Rubens Rosa, *Da Fiscalização Financeira*, Rio, 1949, págs. 64 e 65.

transpunham os obstáculos impostos pela anualidade orçamentária. Segundo o mestre francês R. Jacomet (16).

“Uma evolução fatal, motivada pelo número crescente de suas intervenções, conduz os Estados modernos a darem prioridade ao empenho na hierarquia das operações orçamentárias.

O decreto-lei de 21 de abril de 1939 fez preponderar, no direito orçamentário francês, a noção de empenho ao instituir os “créditos de programa”; tal lei, autorizando um programa a executar durante vários anos, fixa por ano e por capítulo o montante anual que não deve ser ultrapassado. Com um tal regime é possível, no início da execução, conforme a importância das encomendas, concluir ajustes para períodos ativos até a duração total de execução dos programas. Cada ano, os créditos de pagamento abertos no orçamento nos limites previstos pela lei de programa permitem regularizar as despesas vindas a termo. Estas despesas constituem o objeto de um plano a longo prazo que, uma vez sancionada pelo Parlamento, escapa à caducidade que resulta normalmente da simples expiração do exercício. Um tal mecanismo financeiro é perfeitamente adaptável ao desenvolvimento das atividades industriais e econômicas do Estado”

Não resta dúvida de que as leis de programa representam a solução adequada contra os inconvenientes financeiros impostos aos planos econômicos plurianuais. Mas o velho princípio da anualidade orçamentária ainda dá o direito, em países como a França, de depender de novo voto do Parlamento a inclusão dos créditos de pagamento nas leis de meios sucessivas. Esta é a principal dificuldade para a extensão do orçamento no tempo, quando se cogita de harmonizar o planejamento econômico com o planejamento financeiro. O assunto não tem escapado à atenção dos escritores franceses, alguns dos quais, como Henry Laufenburger, têm preconizado uma evolução nos costumes políticos da França:

“A recusa pelo Parlamento, contra a vontade do Governador, de inscrever num orçamento o crédito relativo a um dos anos do programa ou o capricho de reduzi-lo — deveriam ser considerados como atos de desconfiança e acarretar a demissão do gabinete” (17).

Nos Estados Unidos, entretanto, as leis de programa têm sido cumpridas integralmente, como a relativa aos planos de aproveitamento do Vale do Tennessee, que data de 1933. Aliás o sistema de financiamento escalonado, por meio do orçamento, de atividades produtivas encontra precedentes na prática norte-americana dos créditos contínuos, que são dotações orçamentárias, fixadas em lei especial e, portanto, isentas de votação anual. Esses créditos não são vistos com simpatia pelos financistas norte-americanos, como Buehler e Jensen (18), os quais os acusam de tornarem o Executivo independente do Legislativo, mas não se pode negar a sua grande utilidade, quando se destinam a empreendimentos de longa duração (fabricação de navios, aviões, etc.) e cujos con-

tratos com a indústria particular não devem ficar na dependência das oscilações políticas.

Entre nós, também, as leis de programa encontram perfeita acolhida no direito positivo: o orçamento brasileiro, como afirma o Senador José Américo, “é lei positivamente amarrada à legislação anterior” (19). E de acordo com os princípios orçamentários inicialmente aqui focalizados, pode-se concluir que a anualidade, no Bra-

(19) A propósito da Lei n.º 651, que dispõe sobre a realização do Sexto Recenseamento Geral do Brasil, travou-se no Senado interessante discussão, quando do exame de um preceito que manda incluir nos orçamentos futuros, a título de auxílio ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os recursos necessários à integral execução dos serviços. E' daquela discussão o seguinte trecho:

O Sr. Ferreira de Sousa — (Para encaminhar a votação) Senhor Presidente, respondendo a um aparte do meu nobre amigo, Senador Ribeiro Gonçalves, há pouco proferido, disse eu das razões que me levaram a propor a supressão do parágrafo único do art. 6.º do projeto.

A meu ver, não se trata de norma desprezível. Não a considero, porém, boa, de vez que, tecnicamente, está errada, não tem valor legislativo. E' uma superfectação; é vontade de escrever palavras sem qualquer resultado para o futuro.

O art. 6.º do projeto, como aqui já se discutiu, confere a verba de 18 milhões de cruzeiros para as primeiras despesas com o Serviço de Recenseamento. Esse serviço, entretanto, não custará apenas 18 milhões: o cálculo eleva-se a muito mais de duzentos milhões de cruzeiros.

O parágrafo único do art. 6.º, então, tenta, por maneira muito interessante, criar um quadro, dentro do qual se há de mover o Poder Legislativo. Diz que os recursos necessários à realização dos trabalhos de recenseamento serão, doravante, atribuídos na verba x do Orçamento, ou seja, a título de auxílio.

O Sr. José Américo — A norma, realmente, pode ser ociosa. Nossa legislação, entretanto, está cheia de disposições desta natureza. Lembraria a V. Excia., por exemplo, o auxílio às estradas de ferro não administradas pela União; os auxílios dados para o Plano Postal Telegráfico e assim por diante. Durante 16 anos obrigava-se a União a conceder tais dotações de auxílio orçamentário.

O Sr. Ferreira de Sousa — V. Excia. há de permitir que não aceite muitos desses precedentes, porque justamente pretendo acabar com eles. Reconheço que há inúmeros erros dessa espécie, que não nos devem servir de exemplo. E, se não começarmos agora, jamais serão corrigidos. E' indispensável que restauremos a boa técnica, as boas normas de legislar.

O Sr. José Américo — V. Excia. sabe que a organização desses serviços depende de um plano e de um orçamento. Está previsto em lei.

O Sr. Ferreira de Sousa — Não o nego. Faria tudo que fosse necessário, concederia até um crédito especial, mas o que não podemos é criar normas para o Legislativo.

O Sr. Apolônio Sales — Há um simples objetivo em tudo isso que é a previsão das despesas.

O Sr. Ferreira de Sousa — O orçamento não prevê essas despesas.

O sr. Apolônio Sales — Embora V. Excia. tenha certa razão quando acha que o parágrafo único cria uma legislação para o legislador, queria lembrar que um dos argumentos que nos levaram a apresentar a emenda ao Senado, para que se discriminassem as verbas, foi justamente o fato de existir uma legislação para o legislador. Daí a razão por que achei que devíamos corrigir desde agora essa legislação, modificando o parágrafo único.

O Sr. Ferreira de Sousa — Mas, Sr. Presidente, o que se quer agora é criar uma norma para legislar. E se o legislador não quizer? Afinal, no momento de votar o Orçamento, o legislador é soberano, é autônomo. Ele vota ou não vota a verba.

(16) *Le Budget, Instrument Financier des les Plans Economiques in “Annales de Finances Publiques”, Paris, 1947, ns. VI-VII, pág. 92.*

(17) *Planisme et Budget Financier, in Finances Comparées, Paris, 1947, pág. 119.*

(18) Alfredo G. Buehler — *Public Finance, New York, 1940, pág. 232, e Jens P. Jensen — Government Finance, New York, 1939, pág. 522.*

sil, atinge apenas as despesas avaliativas necessárias ao funcionamento dos serviços públicos e aos encargos facultativos do Estado. Todavia, como é hábito omitir-se do orçamento mesmo despesas que passem a constituir dívida para o Tesouro, e de prudência classificar os créditos de pagamento das nossas leis de programa na parte fixa das despesas.

E' oportuno observar que os créditos orçamentários previstos no Projeto de Lei do Plano SALTE, dificilmente poderão ser submetidos ao regime das despesas fixas, e isto porque a sua discriminação anual estará na dependência do Legislativo, que terá a faculdade de escolher, dentre os inumeráveis empreendimentos delineados no Plano, aqueles que forem de seu agrado. E como as despesas do Plano se confundem com as despesas normais a cargo dos serviços públicos existentes, estamos convencidos de que durante a sua execução as discussões orçamentárias irão tumultuá-lo completamente: o Legislativo mantém o direito de negar verba orçamentária para a construção de qualquer obra prevista no Plano, desde que a soma de tôdas as dotações relativas aos seus trabalhos, num exercício, à conta do orçamento, atinja a cota mínima que se pretende tornar obrigatória por lei.

Êsses inconvenientes não existiriam, se se tivesse considerado devidamente a figura moderna do empenho, quando da elaboração do Plano Salte, tendo em vista a continuidade dos fornecimentos, das construções e das fabricações, continuidade que representa a garantia e o êxito dos planos econômicos a longo prazo. E, no Brasil, isto é fácil de conseguir, porque as prestações anuais correspondentes aos créditos de pagamento,

O Sr. José Américo — O legislador é o mesmo. A lei é que o estará obrigando.

O Sr. Apolônio Sales — A lei não obriga o legislador a aceitar norma anterior.

O Sr. José Américo — Esta lei o obrigará.

O Sr. Apolônio Sales — Êle é que resolve no momento de votar. O Orçamento não é, de modo algum, lei necessariamente amarrada a leis anteriores.

O Sr. José Américo — O Orçamento é lei positivamente amarrada à legislação anterior. V. Excia. não pode negar o princípio de que o Orçamento se baseia na legislação anterior.

O Sr. Ferreira de Sousa — As verbas não são amarradas à legislação anterior, nem tão pouco a sua classificação. O Orçamento pode mudar a técnica. Não é lícito à lei ordinária dizer expressamente que a verba tal ou qual serviço será necessariamente incluído no Orçamento sob certa rubrica, consignação ou subconsignação, porque pode mudar. E' mesmo plano das repartições especializadas no assunto mudarem a classificação das verbas dos Orçamentos, corrigindo defeitos.

O Sr. Irmar de Góes — Só por meio de lei especial e, neste caso, uma lei revoga a outra.

O Sr. Ferreira de Sousa — A técnica não é essa. V. Excia. não ignora que não há lei que regule a técnica

quando rigorosamente escalonados, são asseguradas pelo art. 73, § 2.º da Constituição.

\* \*  
\*

De um modo geral, julgamos de grande utilidade para o processo de elaboração orçamentária que se enquadrem na parte indicada pela Constituição tôdas as despesas autorizadas por lei. Um tal procedimento indicaria logo ao Executivo o montante disponível da receita destinado às despesas variáveis, as quais, por constituírem o suporte de quase todos os serviços públicos, não devem ser sacrificadas por critérios primários de economia adotados às pressas, mesmo que o orçamento possa tornar-se deficitário.

Por sua vez, o Legislativo teria um ponto de partida para o exame conjunto das leis geradoras de despesas obrigatórias cuja revogação se recomendasse, em face da conjuntura, providência mais lógica do que a omissão deliberada de obrigações legais, a título de obtenção de um falso equilíbrio orçamentário. Evitar-se-ia, assim, a abertura de créditos especiais ou operações de crédito mais prejudiciais que a verdade orçamentária.

do legislador. A técnica orçamentária é utilizada pelo próprio legislador; êle é que resolve se vota ou não. Não há lei anterior que vise o legislador para que obedeça essa técnica. O Orçamento, como bem disse o Sr. José Américo...

O Sr. Irmar de Góes — V. Excia. está enganado.

O Sr. Ferreira de Sousa — Tem uma seqüência legal.

O Sr. José Américo — Tem filiação legal.

O Sr. Ferreira de Sousa — Diz bem o nobre colega Senador José Américo tem filiação legal, é ligado a leis anteriores...

O Sr. José Américo — E' ligado a leis anteriores.

O Sr. Ferreira de Sousa — Uma lei cria o serviço. O Orçamento estipula a verba para o serviço. O Orçamento não pode criar uma verba para serviço não previsto em lei anterior.

O Sr. João Vilasboas — O Orçamento em vigor, no entanto, criou verbas destinadas a serviços cuja legislação ainda está em fase elaborativa.

O Sr. Ferreira de Sousa — Poderia invocar a exceção citada pelo nobre colega em favor de minha argumentação. Não o farei, todavia.

E' possível à lei criar o serviço de recenseamento, estabelecer a necessidade de sua realização e declarar que disporá de novos recursos, indispensáveis ao seu prosseguimento. Declarar, porém, no parágrafo único do artigo onde abre crédito especial, que os recursos necessários serão consignados na verba x, consignação y e subconsignação z, é uma ironia.

Evidentemente, o Congresso tem concedido diversos créditos especiais. Não sei se nas especificações citadas pelo nobre Senador José Américo há a classificação orçamentária e previsão de que o Orçamento incluirá os créditos necessários.

O Sr. José Américo — Há a obrigação de contemplar.

(Diário do Congresso Nacional, de 5-3-49, páginas 1.484-85).