

# ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

## Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais

VERBAS GLOBAIS — DISCRIMINAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO — INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 69 DA CONSTITUIÇÃO E 27 DO DECRETO-LEI N. 1.202, DE 1939.

— As especificações da dotação global para cada órgão ou serviço devem constar de tabelas explicativas anexas ao orçamento, sem fazer parte do decreto-lei que o aprove.

— Quando, porém, a discriminação houver sido incluída no texto do próprio decreto-lei, não será possível reduzir as dotações ou transferi-las, senão mediante outro decreto-lei.

PROCESSO N. 3 — 43

CONSULTA

O Sr. Presidente do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo deseja saber se dependem ou não de prévia aprovação, pelo mesmo Departamento, as seguintes alterações orçamentárias:

- 1) Redução de determinada importância de Consignação de uma Verba para reforço de outra Consignação da mesma Verba;
- 2) Transferência de determinada importância, da alínea de uma Verba para outra alínea da mesma Verba.

Esclarece o consulente que, de acordo com o § 2.º do art. 27 do decreto-lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939, o Interventor ou Governador poderá alterar, por decreto executivo, a discriminação ou especialização da despesa feita no Orçamento, desde que para cada serviço, não sejam excedidas as verbas globais, enquanto que o item 3.º das instruções baixadas pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças dispõe que “nenhuma alteração no texto do decreto-lei que orça a Receita e fixa a Despesa poderá ser feita senão por meio de um outro decreto-lei, e sem que seja previamente ouvida a Contadoria Central ou órgão equivalente”. Acentua, ainda, a consulta, que a expressão “verbas globais” tem dado lugar a diferentes interpretações.

PARECER

De fato, ao vocábulo “Verba” ainda não foi atribuída definição positiva nas normas que regulam a elaboração dos Orçamentos dos Estados e Municípios. Esse vocábulo tem sido empregado, ora para caracterizar uma dotação global concedida a uma repartição, ora para intitular um conjunto de despesas distintas. No Orçamento do Estado

de São Paulo, para o exercício de 1942, aparece frequentemente esse vocábulo debaixo do título de uma repartição — como, por exemplo, o Departamento Estadual de Estatística — para designar dois grupos distintos de despesas, sob esta forma:

Verba n. 11

Pessoal

- a) Pessoal Fixo
- b) Pessoal Variável

Verba n. 12

Material e Serviços

- a) Material Permanente
- b) Material de Consumo
- c) Diversas Despesas

Esse método de discriminação faz parte integrante do texto do próprio decreto-lei que orça a Receita e fixa a Despesa do Estado de São Paulo para o exercício de 1942.

Se a consulta do Departamento Administrativo visa, por exemplo, saber se a redução de parcela relativa a Pessoal Fixo para reforçar a parcela relativa a Pessoal Variável, assim como a transferência de determinada quantia da rubrica Material Permanente para reforçar a rubrica Material de Consumo ou vice-versa, devem constituir objeto de decreto-lei ou de decreto-executivo, não temos a menor dúvida em afirmar que deverá constituir objeto de um decreto-lei. Como é evidente, o texto de um decreto-lei só poderá ser modificado por outro decreto-lei. Pouco importa que o § 2.º do art. 27 do decreto-lei n. 1.202 permita que, no decorrer do exercício, o Interventor ou Governador altere, por *decreto executivo*, a discriminação ou especialização da despesa, desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais. Esse dispositivo legal prevê um sistema de elaboração orçamentária que não corresponde integralmente ao que está em execução nos Estados e Municípios. Também a Constituição da República, em seu art. 69, § 2.º, admite que “mediante proposta fundamentada do Departamento Administrativo, o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações nos quadros da discriminação ou especialização por itens, desde que, para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais votadas pelo Parlamento”. No entanto, qualquer alteração da lei orçamentária, seja no sentido de transpor uma parcela compreendida na dotação de uma Verba para dotação de outra Verba, seja para transpor uma parcela de uma alínea para outra alínea da mesma subconsignação, dentro da mesma Verba, só poderá ser feita mediante expedição de decreto-lei. Assim, de fato, se tem procedido na administração federal, porque, se a discriminação da despesa faz parte integrante do decreto-lei que aprova o Orçamento, somente um decreto-lei teria força para alterá-la. Os dispositivos contidos no

art. 27 e seus parágrafos do decreto-lei n. 1.202, de 1939, reproduzem, em outras palavras, o texto constitucional (Constituição de 1937, art. 69 e seus parágrafos).

No sistema orçamentário federal, o vocábulo "Verba" tem acepção própria. Ele serve para caracterizar 6 tipos diferentes de despesas, a saber: Verba 1 — Pessoal, Verba 2 — Material, Verba 3 — Serviços e Encargos, Verba 4 — Eventuais, Verba 5 — Obras, Desapropriação e Aquisição de Imóveis, e Verba 6 — Dívida Pública.

A reforma introduzida na elaboração do Orçamento da República pelo extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1938, atribuiu ao vocábulo "Verba", que até então era usado para caracterizar a repartição ou o serviço, a propriedade de designar, exclusivamente, os dois elementos fundamentais da despesa Pública: Pessoal e Material. A seguir em virtude de não ser conveniente discriminar todas as despesas por êstes elementos, passou, por extensão, o vocábulo verba a abranger também os quatro restantes tipos ou grupos de despesas já referidos. Na sua acepção popular, é claro que êsse vocábulo significa cláusula ou artigo de um documento e particularmente no documento orçamentário a quantia ou a dotação, ou melhor, o crédito destinado a determinado fim. Torna-se, por conseguinte, oportuno dar-lhe, na terminologia orçamentária dos Estados e Municípios, uma acepção restrita, de ordem técnica, que, embora convencional, ponha termo a dúvidas de interpretação.

O que a Constituição de 1937, em seu art. 69, e, posteriormente, o decreto-lei n. 1.202, em seu art. 27, estabeleceram, ao consagrarem o princípio da especialização da despesa pública, foi um tipo de orçamento que deveria ser apresentado sob uma forma sintética. A discriminação ou especialização da despesa far-se-ia, então, nesse orçamento sintético, por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição. Os serviços, departamentos, estabelecimentos ou repartições nele figurariam com dotações globais, desdobradas no máximo pelos 6 tipos de despesas que constituem as verbas do atual Orçamento Geral da República. Evidentemente, maior discriminação seria feita em tabelas explicativas que acompanhariam o orçamento sintético. Mas, essas tabelas explicativas não fariam parte integrante do decreto-lei que aprovasse aquele orçamento. Elas seriam elaboradas preliminarmente com o fim de justificar as dotações globais constantes da proposta orçamentária. Posteriormente serviriam de orientação para a execução do orçamento.

Durante a execução orçamentária, desde que as tabelas explicativas complementares tivessem sido aprovadas por decreto executivo, porque êste é o processo que se pôde considerar previsto, implicitamente, na Constituição de 1937 e no decreto-lei n. 1.202, de 1939, sua alteração, evidentemente, poderia ser feita, à medida das necessidades da administração, por outro decreto executivo. Mas, desde que o Orçamento Geral da República e, no caso em aprêço, o do Estado de São Paulo, trazem a discriminação da despesa como parte integrante do decreto-lei que os aprova, nosso parecer é no sentido de que somente por outro decreto-lei poderão ser feitas as alterações constantes da consulta. Nessas condições, o projeto de decreto-lei que as autorizar deverá ser submetido, como qualquer outro projeto de decreto-lei, à apreciação prévia do De-

partamento Administrativo, na forma prescrita pelo decreto-lei n. 1.202, de 1939.

Com estas considerações sugerimos a conveniência de ser examinado o presente processo pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças e, ainda, pela Comissão Organizadora das Conferências Financeiras, que se acha incumbida de rever as normas orçamentárias para os Estados e Municípios, aprovadas pelo decreto-lei n. 2.416, de 17 de julho de 1940.

Em 22 de fevereiro de 1943 — *Luiz Simões Lopes*,

\*  
\* \*

Ouvidos sôbre a consulta formulada pelo Departamento Administrativo do Estado de São Paulo, o Conselho Técnico de Economia e Finanças e a Comissão Organizadora das Conferências Financeiras manifestaram-se inteiramente de acôrdo com o parecer supra, apresentado pelo senhor Luiz Simões Lopes, relator do assunto na Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais.

A resposta formulada pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças está concebida nos seguintes termos:

Tendo em vista o art. 27 do decreto-lei federal número 1.202, de 8 de abril de 1939, o Sr. Presidente do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo faz uma consulta sôbre a necessidade, ou não, de serem previamente aprovadas, pelo mesmo Departamento, as seguintes medidas:

"I — redução de determinada importância de consignação de verba, para reforço de outra consignação da mesma verba;

II — transferência de determinada importância de alínea de verba, para outra alínea da mesma verba".

Manifestando suas dúvidas sôbre a interpretação do § 2.º do citado artigo, principalmente no que se refere à expressão "verbas globais", o consultante deixa ainda entrever a existência de certa contradição entre os dispositivos daquela lei federal e o item 3.º das "Instruções" baixadas em 1941, pela Secretaria dêste Conselho.

Como a consulta feita pelo Sr. Presidente do D.A. de São Paulo focaliza uma questão que, por mais de uma vez, tem sido objeto de controvérsias e acaloradas discussões, procuraremos dar a êste nosso parecer o desenvolvimento necessário afim de que possa ser firmado, com clareza, nosso ponto de vista em tôrno do assunto.

São os seguintes os termos do § 2.º, do art. 27, do decreto-lei n. 1.202:

"No correr do exercício, o Interventor, ou Governador, poderá alterar, por decreto executivo, a discriminação ou especialização, deste que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais".

Para se dar ao texto acima sua interpretação lógica, é mister que fique bem claro:

I — o que se deve entender por *discriminação* e *especialização*;

II — qual o significado da expressão — *verbas globais*.

A resposta a êstes dois itens não se pode encontrar na análise isolada dos termos do § 2.º, acima transcrito.

Exige o exame, em conjunto, de todo o art. 27, bem como do art. 69 da Constituição de 1937, que o inspirou.

A análise comparativa dêstes dois dispositivos legais deixa bem claro que o legislador, ao redigir, neste ponto, o decreto-lei n. 1.202, pretendeu aplicar aos orçamentos estaduais o mesmo princípio previsto pela Constituição, em relação ao orçamento federal.

O art. 27 do decreto-lei n. 1.202, depois de estabelecer que “a discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviços, departamentos, repartições e estabelecimentos”, acrescenta, em seu § 1.º, que “para cada estabelecimento, repartição, departamento e serviço, levantar-se-á o quadro da discriminação ou especialização da despesa respectiva”.

Por êstes termos, fica bem claro que a discriminação de que trata o texto do art. 27 deve ser feita, de forma sintética, por dotações globais, devendo a especificação analítica da despesa fixada para cada órgão ou serviço ser organizada em quadro à parte. E o mesmo § 1.º ainda acrescenta que “êsse quadro acompanhará o projeto a título de esclarecimento para fixação das verbas globais”.

Fica entendido, ainda mais, que os quadros ou tabelas explicativas das *verbas globais*, fixadas para cada serviço ou unidade administrativa, não deverão fazer parte integrante do decreto-lei que orça a receita e fixa a despesa, mas, pelo contrário, serem organizados, à parte, afim de servirem de orientação à fiel execução do orçamento.

E' êste, justamente, o princípio adotado pela Constituição de 1937, em relação ao orçamento federal.

Em seu § 1.º, diz o art. 69 da Constituição que, da despesa autorizada para cada órgão ou serviço, deverá ser organizado “o quadro da discriminação ou especialização, por itens”, o qual acompanhará a proposta orçamentária “a título meramente informativo ou como subsídio ao esclarecimento da Câmara na votação das verbas globais”.

A esta mesma conclusão chegou, também, o Sr. Luiz Simões Lopes em seu parecer, do qual, por sua clareza, pedimos vênha para transcrever o trecho abaixo:

“O que a Constituição de 1937, em seu art. 69 e, posteriormente, o decreto-lei n. 1.202, em seu art. 27, estabeleceram, ao consagrarem o princípio da especialização da despesa pública, foi um tipo de orçamento que deveria ser apresentado sob uma forma sintética. A discriminação ou especialização da despesa far-se-ia, então, nesse orçamento sintético, por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição. Os serviços, departamentos, estabelecimentos ou repartições nele figurariam com dotações globais, desdobradas no máximo pelos 6 tipos

de despesas que constituíssem as verbas do atual Orçamento Geral da República. Evidentemente, maior discriminação seria feita em tabelas explicativas que acompanhariam o orçamento sintético. Mas, essas tabelas explicativas não fariam parte integrante do decreto-lei que aprovasse aquele orçamento. Elas seriam elaboradas preliminarmente com o fim de justificar as dotações globais constantes da proposta orçamentária. Posteriormente serviriam de orientação para a execução do orçamento”.

Em seguida a estas breves considerações, julgamos estar aptos a dar uma resposta aos dois itens formulados linhas atrás.

A “discriminação ou especialização”, a que se refere o § 2.º, do decreto-lei n. 1.202, como podendo ser alteradas por simples decreto executivo, dever ser entendidas como sendo as especificações da dotação global fixada para cada órgão ou serviço, especificações estas constantes dos quadros que deverão acompanhar os projetos de orçamento “a título de esclarecimento” (art. 27, § 1.º, do decreto-lei n. 1.202) ou “a título meramente informativo” (art. 69, § 1.º, da Constituição).

E, como *verbas globais*, devem ser entendidas, em sentido genérico, as dotações fixadas para cada órgão ou serviço e constantes da discriminação feita no próprio texto do projeto de orçamento e, posteriormente, tornada parte integrante do decreto-lei que orça a receita e fixa a despesa.

Entretanto, nem todos os orçamentos estaduais são elaborados de conformidade com o critério previsto, em face dos termos do art. 27, do decreto-lei n. 1.202.

E se o orçamento, contra os princípios delineados na lei básica dos Estados e Municípios, assume uma forma analítica, incorporando-se, implícita ou explicitamente, ao decreto-lei, os quadros discriminativos ou tabelas explicativas da despesa, claro está em que a faculdade concedida no § 2.º do art. 27, da citada lei, não pode ter aplicação.

Do contrário, viria ferir um princípio jurídico consagrado: um decreto-lei só pode ser alterado por outro decreto-lei.

No caso particular focalizado pelo Sr. Presidente do Departamento Administrativo de São Paulo, não pode haver dúvidas quanto à resposta a ser dada.

O orçamento paulista é elaborado de forma semi-sintética, sendo as consignações de cada órgão ou serviço discriminadas pelos elementos (pessoal, material, etc.), cujas dotações entretanto, são especificadas, detalhadamente, em tabelas explicativas, organizadas à parte.

Os elementos constantes dessas tabelas poderão ser alterados por simples decretos executivos, conforme faculta o § 2.º, do art. 27, do decreto-lei n. 1.202.

As cifras constantes da discriminação feita no próprio corpo do decreto-lei que orça a receita ou fixa a despesa,

ou a êle incorporadas explicitamente, estas, entretanto, só poderão ser alteradas por meio de um outro decreto-lei, quer se denomine parágrafo, título, capítulo, verba, consignação ou alínea.

Em face das conclusões a que chegámos, coerentes com o ponto de vista expendido pelo Sr. Luiz Simões Lopes, em seu parecer sôbre o mesmo assunto, nada mais seria necessário dizer, em relação ao item 3.º, das "Instruções" baixadas, em 1941 pela Secretaria dêste Conselho, bem como de sua pretensa contradição com os dispositivos do § 2.º, do art. 27, do decreto-lei n. 1.202.

O item 3.º das citadas "Instruções", dizendo que "nenhuma alteração no texto do decreto-lei que orça a receita e fixa a despesa poderá ser feita senão por meio de um outro decreto-lei", repetia apenas aquele princípio jurídico já referido, mas que, por falsa interpretação do art. 27, do decreto-lei n. 1.202, ou por outras razões menos desculpáveis, vinha sendo continuamente desrespeitado, havendo casos de orçamentos que, dois ou três meses depois de publicados, já haviam sofrido mais de uma centena de alterações em seu texto.

Por conseguinte, o item 3.º das "Instruções" procurou lembrar a necessidade de cumprimento de um preceito, que o § 2.º, do art. 27, do decreto-lei n. 1.202, não autoriza, absolutamente, a desrespeitar.

Indo mais além, é fácil verificar que as "Instruções" procuraram, pelo contrário, interpretar e esclarecer os dispositivos do art. 27, do decreto-lei n. 1.202, quando estabeleciam, em seu item 2.º, que "afim de facilitar à administração pública o ajustamento da previsão com as necessidades administrativas, recomenda-se que a discriminação detalhada das dotações orçamentárias" "conste de tabelas explicativas, que deverão ser objeto de decretos executivos".

E é êste o processo que, segundo expressão do Sr. Luiz Simões Lopes, "se pode considerar previsto, implicitamente, na Constituição de 1937 e no decreto-lei n. 1.202, de 1939".

Isto posto, esclarecendo mais uma vez nosso ponto de vista sôbre êste assunto, acreditamos haver respondido satisfatoriamente os itens da consulta formulada pelo senhor Presidente do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo. — *Valentim F. Bouças*, Secretário Técnico.