LEIS ORÇAMENTÁRIAS — VIGÊNCIA APÓS O EXERCÍCIO — VERBA "EVENTUAIS"

— Continua em vigor o preceito de que as despesas custeadas pela verba "eventuais" não podem ter caráter permanente, nem se alongar por mais de seis meses consecutivos ou por nove interpolados (Lei n.º 1.144, de 30-12-1904, art. 21 c/c Lei número 2.842, de 3-1-1914, art. 94).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO N.º 9.561-47

DECISÃO

Ofício n.º 1.069, de 24 do mês p. findo, do D.A.S.P., encaminhando parecer do Sr. Consultor Jurídico do aludido Departamento e solicitando reconsideração do despacho de 19 de abril de 1947 do Sr. Ministro Presidente do Tribunal de Contas exarado no processo de coleta de preços efetuada pela Seção do Material do Serviço de Administração, para aquisição de medicamentos e materiais necessários ao funcionamento da Turma de Assistência Médica do mesmo Serviço — O Tribunal resolveu confirmar o despacho do Sr. Ministro Presidente de 19-4-947, a fls. 20v., de acôrdo com o voto proferido pelo Sr. Ministro Relator, nos seguintes têrmos:

I — "O orçamento é anuo, mas os mandamentos enxertados nas leis de meios, *anteriores* à reforma constitucional de 1926, estão vigorantes. Com efeito, já no período de formação do direito orçamentário brasileiro, a Lei n.º 58, de 8 de dezembro de 1833, em seu artigo 48, dizia ficarem em vigor "como permanentes" tôdas as disposições orçamentárias que não versassem particularmente sôbre a fixação da receita e despesa *e não tivessem sido expressamente revogadas*. Êsse *canon* foi confirmado pela Lei n.º 2.348, de 25 de agôsto de 1837, art. 23. Na República, não é destoante a linguagem da Lei n.º 4.230, de 31 de dezembro de 1920, art. 41. Êste artigo chega a acrescentar a não revogação, que também "se refiram a interêsse público da União".

O que as Constituições Brasileiras proíbem é a inclusão de "normas estranhas" ao programa de arrecadação da receita e realização da despesa, e, mesmo assim, tão só em relação aos orçamentos *posteriores* a 1926. Nenhuma recomendação contida nos *anteriores* àquela data caducou pelo simples transcurso do tempo. Ao contrário: só por revogação expressa ou derrogação podem deixar de ter atuação.

Até que tal suceda, continua a viger o preceito de que as despesas custeadas pela verba "eventuais" não podem ter caráter permanente, nem se alongar por mais de seis meses consecutivos ou por nove meses *interpolados* (Lei n.º 1.144, de 30 de dezembro de 1904, art. 21, comb. Lei n.º 2.842, de 3 de janeiro de 1914, art. 94).

II — Isto pôsto, é meu voto para que se confirme o despacho do Exmo. Sr. Ministro-Presidente (fls. 20v.) por ser *legal*".

Sala das Sessões, 8 de julho de 1941 — *Ruben Rosa*.

PARECER A QUE SE REFERE A DECISÃO

1. O art. 21 da Lei n.º 1.144, de 30 de dezembro de 1903, que orçou a receita geral da República, para o exercício de 1904, dispôs que: "Art. 21 — As despesas de caráter permanente não poderão ser computadas à *verba* — *Eventuais* — dos diversos Ministérios".

2. Com o propósito de definir o que eram despesas de caráter permanente, o art. 94 da Lei n.º 2.842, de 3-1-914, que fixou a despesa geral da República, para o exercício de 1914, disse: "Art. 94 — Para os efeitos do disposto no art. 21 da Lei n.º 1.144, de 30 de dezembro de 1903, consideram-se despesas de caráter permanente tôdas aquelas que se prolongarem por mais de seis meses consecutivos ou por mais de nove meses interpolados".

3. Invocando tais dispositivos, o Diretor da Secretaria do Tribunal de Contas, de conformidade com o despacho do Senhor Ministro Presidente, comunicou ao Diretor do Serviço de Administração dêste Departamento que "as despesas à conta da verba "Eventuais" não poderão realizar-se por mais de seis meses seguidos ou nove interpolados".

4. Entende, portanto, aquela douta autoridade que continuam em vigor os preceitos das leis orçamentárias de 1903 e 1914, um que proíbe se pague pela verba "Eventuais" despesa de caráter permanente e outro que define o que seja gasto desta natureza.

5. Como é sabido, as leis orçamentárias, até a reforma constitucional de 1926, continham disposições de caráter permanente, o que mereceu dos entendidos as críticas mais candentes: "É um mal crônico dos nossos orçamentos. Necessário se torna extinguí-lo de vez, ainda que para isso sejam necessárias medidas de um rigor regimental capaz de enfrentar e anular o costume enraizado, quase secular, de legislar nos orçamentos" (Agenor de Roure, *Formação do Direito Orçamentário Brasileiro*, 1916, pág. 150).

Rui Barbosa denominou-os "Orçamentos Rabilongos" (*Comentários à Constituição Federal Brasileira*, ed. H. Pires, vol. II, pág. 182). Carlos Maximiliano (*Comentários à Constituição Brasileira*, 2.ª ed., pág. 357). Aurelino Leal (*Teoria e Prática da Constituição*, pág. 503) e Veiga Filho (*Ciência das Finanças*, 4.ª ed., pág. 227) também registraram o fato para condená-lo.

6. A reforma constitucional de 7 de setembro de 1926 incorporou ao texto fundamental um preceito (art. 34, § 1.º) segundo o qual "as leis

de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados".

As Constituições de 1934 (art. 50, § 3.º), de 1937 (art. 70) e de 1946 (art. 73, § 1.º) mantiveram a regra.

7. A natureza temporária e o caráter de anualidade da lei orçamentária ficaram assim protegidos pelos textos constitucionais. Todos os dispositivos nela contidos caducam automàticamente ao fim de cada exercício. Pretender que uma regra contida em lei orçamentária para determinado exercício tenha aplicação nos exercícios subsequentes é admitir a sua vigência além do prazo fatal de caducidade, é aceitar que um dispositivo editado para vigorar em determinado prazo continue além deste a disciplinar a ação administrativa.

Esta inteligência, após a reforma constitucional de 1946, não me parece conduzente com a proibição de conter o orçamento dispositivo estranho a previsão da receita e a fixação da despesa. A lei orçamentária caduca por inteiro automàticamente. Sendo eminentemente temporária, findo o seu têrmo, ela desaparece, e fica privada de fôrça para reger situações posteriores. Esta consequência atinge, por igual motivo, aquelas regras que se destinam à aplicação e interpretação do próprio orçamento. Assim Verbas, Consignações, Subconsignações, Tabelas e Rubricas obedecem a um sistema que anualmente pode ser alterado; o seu alcance e natureza são aferidos de acôrdo com o da lei orçamentária a que se refiram.

8. Com relação à Verba "Eventuais", como, aliás, aconteceu, com muitas outras, verifica-se do confronto das leis orçamentárias a evolução do seu conceito. Enquanto que outrora, nela se incluia toda a sorte de despesa, mesmo que houvesse dotação própria, mas insuficiente, hoje somente dela se pode lançar mão para fazer face a gastos "imprevistos e não constantes das Tabelas".

9. Este conceito é legal. Destina-se à aplicação de verbas durante o corrente exercício. Contra êle não me parece aceitável a invocação de outros, constantes de leis caducas, como as orçamentárias de 1903 e 1914. Os preceitos destas, no caso, nem como normas doutrinárias supletivas se podem admitir, porque incompatíveis com a lei positiva, na sua letra, como no seu sistema.

10. A aquisição de medicamentos para o Serviço de Administração não foi prevista e não consta das Tabelas discriminativas do orçamento. Parece-me lícito enquadrar a respectiva despesa na Verba "Eventuais". A lei orçamentária vigente, segundo a qual a aludida verba deve e pode ser utilizada, assim o permite.

11. Nesta conformidade, penso que o Diretor do Serviço de Administração deve prestar ao Diretor da Secretaria do Tribunal, com a devida vênia, informações sôbre o assunto que permitam a reconsideração da ordem contida no ofício em causa e um melhor entendimento sôbre a interpretação e a execução da lei orçamentária vigente, naquilo que seja do interêsse do Departamento.

É o que me parece. S. M. J. — *Carlos Medeiros Silva,* Consultor Jurídico do D.A.S.P.