ORÇAMENTO — EXECUÇÃO — PLANO DE CONTENÇÃO DE DESPESAS

— Interpretação do art. 7.º da Lei n.º 4.177, de 1962.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
PROCESSO P. R. N.º 34.984-63

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E. M. nº 790, sem data. Submete parecer sôbre se a regulamentação da execução orçamentária, por decreto executivo, na vigência de sistema presidencial do Govêrno, independe de aprovação do Congresso Nacional. "Aprovo. 11-6-63." (Arquivado na S.P.R., em 14-6-63.)

*

PARECER

1. Dispõe o art. 7º, da Lei nº 4.177, de 20 de dezembro de 1962 (Orçamento da República), que o Poder Executivo fica autorizado a apresentar, no início de 1963, um plano de contenção das despesas orçamentárias que não sejam fixas de até 45%, para aprovação do Congresso Nacional.

2. Em 8 de março do ano em curso, o Senhor Presidente da República após a restauração do sistema presidencial por via do pronunciamento plebiscitário e da conseqüente Emenda à Constituição nº 6, de 23 de janeiro de 1963, no uso das atribuições restituídas, que lhe confere a Carta de 1946, expediu o Decreto nº 51.814, fixando normas em tôrno da execução orçamentária e disciplinando-lhe prioridades para a realização das despesas.

3. O decreto mencionado não foi submetido à aprovação do Congresso Nacional. E não poderia sê-lo, pois que, entre a promulgação da lei de meios e a sua publicação, ocorreu a própria alteração da ordem jurídico-política do país, no que diz respeito à organização dos podêres e à definição de sua competência, tornando-os, entre si, independentes, como o quis e estabelece a Constituição da República.

4. A regra do art. 7º aludida é uma regra típica do sistema parlamentar em que o Conselho de Ministros ou o Gabinete, exercendo atribuições por delegação do Parlamento, expressa permanentemente a vontade da maioria parlamentar. Daí vincularem-se a ulterior apreciação do Congresso às normas de execução ordinária das despesas que não sejam fixas, por isso mesmo que o Gabinete de Ministros tem por missão executar o programa político e administrativo da maioria. A não subordinação ao propósito da maioria deve significar a própria queda de govêrno, pela desconfiança que haveria de registrar-se.

5. O mecanismo institucional vigente é outro. Os podêres não se misturam. O govêrno não é uma "comissão executiva" da vontade parlamentar. A regra é a separação dos podêres, adotada inclusive com os excessos da indelegabilidade de atribuições que prescreve o artigo 36, § 2º da Constituição.

6. Votado o orçamento, publicada a lei de meios, com obediência dos aspectos formais e o conteúdo que lhe prescreve o art. 73 e parágrafos da Constituição, ao Executivo cumpre dar-lhe execução, no dever de cobrar os tributos incluídos na receita e de arrecadá-los obrigatòriamente bem como no de realizar as despesas fixas, que só a lei pode modificar; mas na faculdade de pagar as despesas variáveis, como lhe parecer conveniente ao interêsse público pois que elas são créditos limitativos e não imperativos. Não criam direito subjetivo em favor de pessoas ou instituições, e o seu pagamento fica na área do discricionarismo administrativo do Poder Executivo.

7. Parece, assim, a esta Consultoria, em face dos preceitos da Constituição,

que a regra autorizativa, expressa no art. 7º da lei orçamentária, não obriga o Poder Executivo no instante em que se dispõe, como dispôs-se, a estabelecer normas de regulamentação da execução orçamentária no presente exercício.

Brasília, 27 de maio de 1963. —*Valdir Pires*, Consultor-Geral da República.