

expresso tanto civis como militares, conforme dispõem, respectivamente, os parágrafos 3.º do art. 97 e 6.º do art. 94, êste último no que tange aos oficiais das Fôrças Armadas.

A propósito, cabe esclarecer que na expressão “mandato eletivo” estão compreendidos não apenas os titulares de *mandatos legislativos* (que integram o Poder Legislativo), como aquêles que exercem *cargos eletivos* integrados na órbita do Executivo. É que êsses cargos, preenchidos por via do sufrágio, também correspondem a mandatos temporários e se inserem na nomenclatura genérica usada na Constituição. *Mandato eletivo* tem, também, o Presidente da República (Constituição, art. 77, § 3.º), que é exatamente o ocupante do mais alto *cargo eletivo* do Poder Executivo Federal.

## II

A exegese da segunda regra inserta no § 3.º do art. 97 da Constituição Federal também não oferece maiores dificuldades.

Quis ali o legislador constituinte contemplar o servidor aposentado, de modo a permitir que, ao lado dos proventos do cargo em que se aposentou, pudesse êle também perceber os vencimentos da comissão, desde que chamado pelo Poder Público para exercer ditas funções.

A interpretação teleológica do comando demonstra, acima de tudo, o alto critério de justiça com que se houve o legislador constituinte.

Assim, quando o funcionário, exercendo uma prerrogativa sua, passa à inatividade, adquire o direito de perceber seus vencimentos sem que fique obrigado a qualquer contraprestação que represente atividade em favor do Estado. A ociosidade — que é o *otium cum dignitate* — em que êsse o põe, não é sequer favor ou liberalidade: constitui de fato o prêmio pelos longos anos de trabalho prestado diuturnamente no exercício de seu cargo. Ora, se êsse mesmo Estado o convoca para prestar serviços, até mesmo mais onerosos do que aquêles que lhe eram conferidos antes de sua aposentadoria (como é o caso do cargo em comissão), ou em outros de natureza técnica ou especializada, justo é que retribua essa atividade integralmente, sem confundir o vencimento dela resultante com os proventos do aposentado, que têm outra origem e outro fato gerador.

## III

Em conclusão, tem-se que:

1) têm direito a receber os seus proventos da inatividade, cumulativamente com os seus subsídios ou estipêndios, os aposentados dos quadros do Estado que exerçam mandatos eletivos, compreendidos nessa expressão tanto os mandatos legislativos quanto os cargos eletivos;

2) por igual, os inativos que foram ou vierem a ser chamados a exercer cargos em comissão, ou a prestar serviços técnicos ou especiali-

zados sob a forma de contrato, têm direito à percepção cumulativa de seus proventos com os vencimentos dos cargos em comissão ou com os salários daqueles contratos.

Acrescente-se que o direito decorrente do mandamento constitucional tem validade a contar de 15 de março de 1966, data da entrada em vigor da vigente Carta Magna.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 10 de maio de 1967.

PETRÔNIO DE CASTRO SOUZA

Procurador-Chefe

da Procuradoria de Assuntos do Pessoal

## ORÇAMENTO. DESPESA FIXA E VARIÁVEL. ÓRGÃOS DESCENTRALIZADOS

Provém a consulta do Departamento de Orçamentos e versa sôbre os reflexos produzidos na sistemática orçamentária pela recente mudança de regime constitucional. No expediente de origem, indicam-se os dois pontos específicos a cujo respeito se pede o pronunciamento dêste órgão. Um dêles concerne à estrutura do orçamento da despesa, e particularmente à despesa de pessoal, indagando-se se subsiste a obrigatoriedade de sua divisão em fixa e variável; o outro diz respeito à inserção, na Lei de Meios, das receitas e despesas dos órgãos da administração indireta.

1. Seja-nos lícito examinar primeiro esta última questão, cujo desate não oferece maior dificuldade. A vigente Constituição Federal, no art. 65 e seu § 1.º, assim dispõe:

“Art. 65 — O orçamento anual dividir-se-á em corrente e de capital e compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Podêres, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebem subvenções ou transferências à conta do orçamento.

§ 1.º — A inclusão, no orçamento anual, da despesa e receita dos órgãos da administração indireta, será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão dos seus recursos, nos termos da legislação específica”.

Obediente ao comando do art. 13, IV, da nova Carta da República, que inscreve a elaboração orçamentária entre as matérias em relação às quais devem os Estados, necessariamente, observar em suas Constituições

a sistemática federal, reproduziu o legislador constituinte da Guanabara, no art. 29 e seu § 1.º da Carta recém-promulgada, as normas acima transcritas. Diga-se de passagem, aliás, que no direito estadual não se inovou substancialmente, com isso, pois o art. 19, V, da Constituição revogada já mandava incluir no orçamento “a estimativa de receita e a previsão de despesa de quaisquer órgãos autônomos e emprêsas patrimoniais, comerciais ou industriais do Estado”. Apenas, há uma integração mais íntima, agora, do movimento financeiro previsto para os entes descentralizados, na conta geral da pessoa matriz. Mas não se perca de vista que tal integração se fará, sempre, através de dotações *globais*, sem prejuízo da *autonomia de gestão* inerente ao próprio conceito de administração indireta, que nela encontra, afinal, a sua razão mesma de ser.

A previsão da receita de cada um desses órgãos descentralizados há de figurar na proposta orçamentária, junto da previsão da receita da Administração direta, mas sem com esta confundir-se. Entra no cômputo geral, porém não se despoja de sua individualidade.

Quanto às autorizações de despesa, a matéria, já antes da nova Constituição, estava disciplinada na Lei n.º 4.320, de 17-3-1964, pela qual, exercendo a competência, que lhe deferia o art. 5.º, XV, *b*, da Carta de 1946, para legislar sobre “normas gerais de direito financeiro”, regulou o Congresso Nacional a “elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. O citado diploma antecipou-se à reforma constitucional na adoção de nova sistemática orçamentária, *grasso modo* mantida pelo Estatuto Político em vigor. Lê-se em seu art. 12:

“Art. 12 — A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

*Despesas correntes*

Despesas de Custeio  
Transferências Correntes

*Despesas de Capital*

Investimentos  
Inversões Financeiras  
Transferências de Capital

“§ 1.º — .....

§ 2.º — Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3.º — .....

§ 4.º — .....

§ 5.º — .....

§ 6.º — São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivam diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública”.

Nesses dispositivos parece-nos estar contida a resposta à consulta do Departamento de Orçamentos, na parte atinente às entidades da administração indireta.

2. Mais delicado é o outro problema. Tratando do orçamento da despesa, a Constituição de 1946, no art. 73, § 2.º, mandava dividi-lo em duas partes: “uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização”. O preceito era aplicável à Guanabara, por força do disposto no art. 19, *caput*, da Carta de 1961.

No sistema, atual não há referência expressa a tal divisão, mas tão somente àquela outra, já mencionada, em orçamento *corrente e de capital*. (Constituição Federal de 1967, art. 65; Constituição Estadual de 1967, art. 29). Diante disso, quer-se saber se a proposta orçamentária deve continuar ou não a dividir a despesa — e especialmente a do pessoal — em parte fixa e parte variável.

O desate da questão envolve a apreciação da compatibilidade ou incompatibilidade entre as duas técnicas de divisão da despesa. É claro que, se impossível a adoção simultânea de ambas, não mais se cogitará do emprego da antiga. Na hipótese contrária, entretanto, ter-se-á de atender aos seguintes dados:

a) em primeiro lugar, doutrina autorizadíssima admite a subsistência, *com o valor de leis ordinárias*, de normas integrantes de Constituições revogadas, desde que se compadeçam com as dos textos que as substituíram (CARL SCHMITT, *Teoria de la Constitución*, trad. esp., págs. 32/3; PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, 3.ª ed., t. I, pág. 526);

b) no caso concreto, nem é preciso remontar a esse plano de investigação, pois, no direito estadual, existe lei ordinária, não revogada, a consagrar, para a despesa, a dicotomia *fixa-variável* (Código de Contabilidade aprovado pela Lei n.º 899, de 1957, art. 19). Não se objete que o preceito foi inserido aí em função da sistemática constitucional então vigente, porque tal circunstância seria irrelevante; uma vez editada a lei, passou a dispositivo a valer, como tal, autônomo, e o desaparecimento da norma constitucional em que ele se fundava não importa a sua automática revogação.

Em suma: quer se acolha a teoria exposta sob a letra *a*, quer se limite o campo de pesquisa — como aqui, para fins práticos, se pode fazer — ao

da legislação ordinária, o que importa, em última análise, é verificar se a divisão da despesa em parte fixa e parte variável se compadece com a nova sistemática. No caso afirmativo, ter-se-á de concluir que subsiste a necessidade de observar, na proposta orçamentária, a aludida divisão.

3. Ora, não nos ocorre qualquer razão para negar a compatibilidade. A distinção entre despesas *fixas* e *variáveis* resulta, como consequência necessária, da existência de preceitos insertos no próprio texto constitucional, ou em lei ordinária anterior à do orçamento, mercê dos quais há certos gastos que o Poder Público não pode deixar de efetuar, vinculado que fica pela norma constitucional ou integrante de lei *no sentido material*. A esses gastos opõem-se aquêles outros, autorizados pela Lei de Meios (que o é apenas *no sentido formal*), mas cuja realização se deixa ao juízo discricionário da autoridade (v., a respeito, ALIOMAR BALEIRO, *Uma introdução à Ciência das Finanças*, 2.<sup>a</sup> ed., vol. I, págs. 115/6, e vol. II, págs. 702/3; ALVARENGA BERNARDES e ALMEIDA FILHO, *Direito Financeiro e Finanças*, 1964, pág. 33).

Tal distinção, em si, subsiste apesar do silêncio dos novos textos. Dela quase se poderia dizer que repousa na própria natureza das coisas. Quando muito, subsistiria *implicitamente*, sem expressão formal na lei orçamentária, se afastada a obrigatoriedade de sua observância.

As duas classificações das despesas — em *correntes* e *de capital* e em *fixas* e *variáveis* — fundam-se em critérios diversos, mas não reciprocamente excludentes. A adoção da primeira inspirou-se em recomendações da moderna ciência financeira, já anteriormente acolhidas, sob formas variadas, em outros países (v. A. BALEIRO, ob. cit., vol. II, págs. 742/5). Como assinala GIULIANI FONROUGE, *Derecho Financiero*, 1962, vol. I, págs. 182/3, trata-se de diferenciação assente em *critério econômico*, que leva a separar, numa categoria, os gastos necessários para atender ao funcionamento normal e rotineiro dos serviços públicos, e noutra aquêles com os quais se alimentam empreendimentos de mais largo alcance, que “concernent la fortune de la nation, son capital et non ses revenus”, v. g., “les dépenses d’investissements, d’équipement, de reconstruction” (DUVERGER, *Finances publiques*, 5.<sup>a</sup> ed., 1965, pág. 44).

Cingindo-nos às despesas correntes — entre as quais se inclui a efetuada com o pessoal (DUVERGER, ob e lug cit.; Lei n.º 4.320, art. 13), e portanto mais interessam ao objeto específico da consulta —, é óbvio que, *no interior da classe*, haverá dotações predeterminadas pela existência de norma jurídica cogente e dotações livres de semelhante vinculação. *Por isso mesmo o legislador federal não hesitou em consagrar, através da Lei n.º 4.320, em plena vigência da Carta de 1946, a sistemática depois elevada a nível constitucional pelo texto de 1967*. Se houvesse incompatibilidade entre as divisões da despesa em *fixa* e *variável* e em *corrente* e *de capital*, a Lei n.º 4.320 teria nascido com a eiva de inconstitucionalidade, ou teria estabelecido comando praticamente *inexequível*. O fato de haver ela vigorado, ao que sabemos sem contestação, por três anos, em coexistência

pacífica com o art. 73, § 2.º, da Constituição de 18 de setembro, é a prova mais eloquente da compossibilidade das duas técnicas.

Assim, se entre a data da Lei n.º 4.320 e a do atual Estatuto Político ficou a elaboração orçamentária, no particular, submetida a duas regras imperativas — uma que dividia a despesa em fixa e variável, outra que a dividia em corrente e de capital —, a situação de hoje apenas se caracteriza pela inversão dos termos: até há pouco, enquanto a primeira imposição tinha eminência *constitucional* (embora reproduzida, em nosso Estado, no Código de Contabilidade), a segunda era simplesmente *legal*, ao passo que agora é a Constituição que alude a despesa corrente e de capital, e a lei ordinária (Código citado) que exige a outra divisão. De qualquer sorte, os efeitos práticos são os mesmos.

Nesse ponto, destarte, ousamos discordar da opinião emitida pelo Sr. Diretor do Departamento de Orçamentos, tanto quanto com ela concordamos no que tange ao outro item da consulta.

*Sub censura.*

Rio de Janeiro, 26 de junho de 1967.

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA  
Procurador do Estado

#### **POLÍCIA MILITAR. REGIME DA INATIVIDADE. NÃO-INCLUIÇÃO DE VANTAGENS CONCEDIDAS AOS OFICIAIS DAS FORÇAS ARMADAS**

O Senhor Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado da Guanabara, visando uniformizar a aplicação da vigente legislação sobre a *passagem para a inatividade* dos integrantes ou pessoal daquela Corporação, pede o pronunciamento desta Procuradoria, anexando à sua solicitação assim o Parecer da Secretaria da Polícia Militar, como o de n.º 429-H, de 7-11-1966, da Consultoria Geral da República.

#### II

A matéria em estudo envolve a análise ou referência a normas jurídicas de natureza constitucional, ordinária e regulamentar, a saber:

a) Constituição Federal de 1946 (arts. 176, 117, e § único do art. 183);

b) Constituição Federal de 1967 (§ 4.º do art. 13; art. 8.º, inciso XVIII, alínea V, e § 2.º; e art. 92 e § 1.º);

c) Leis federais: 3.752, de 14-4-1960 (art. 3.º e §§ 1.º e 5.º); 288, de 8-6-1948; 616, de 2-2-1949; 1.156, de 12-7-1950; 1.195, de