DESPESA PÚBLICA — OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS ALÉM DOS CRÉDITOS VOTADOS — REGISTRO PRÉVIO E POSTERIOR

— Continua em vigor, após a Constituição de 1946, o art. 46 do Código de Contabilidade da União, bem como os demais textos legais ou complementares que dêle decorrem ou lhe completam a finalidade.
— Interpretação do art. 46 do Código de Contabilidade da União.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Aviso n.º 12.270, de 27 de junho último, consultando sôbre a interpretação dada pelo Tribunal de Contas ao artigo 46 do Código de Contabilidade (PG. 16.144). — O Sr. Ministro Presidente anuncia que vai submeter a julgamento do Tribunal a consulta que ficou sobrestada na sessão anterior, de acôrdo com o resolvido na mesma sessão, e passa o processo acima às mãos do Sr. Ministro Relator, que levanta a seguinte preliminar: Qual o rito a ser observado nesta assentada, isto é, deve se proceder a novo relatório ou começar pela leitura do voto? Submetida a votação, o Tribunal decidiu que o julgamento da matéria sobrestada se iniciasse na sessão seguinte pelo voto do Relator, uma vez que fôsse encerrada a discussão. O Sr. Ministro Ruben Rosa lê então o seu voto, que vai adiante transcrito. Colhidos os votos, resolveu o Tribunal, contra os votos dos Srs. Ministros Ruben Rosa e A. Alvim Filho, responder à consulta que o artigo 46 do Código de Contabilidade continua em vigor, bem como os demais textos legais ou regulamentares que dêle decorrem ou lhe completam a finalidade.

E' o seguinte o voto do Sr. Ministro Ruben Rosa:

I — Consulta o Ministério da Justiça e Negócios Interiores sôbre:

a) a atual jurisprudência do Tribunal de Contas quanto ao artigo 46 do Código de Contabilidade, na vigência das Constituições de 1934, 1937 e 1946;

b) se, para as modalidades constantes da citada regra, faz-se mister ainda a observância do artigo 240, § 1.º, do Reg. de Contabilidade Pública.

II — A Constituição de 34 sujeitou a *registro prévio* qualquer ato de administração de que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste (art. 101, § 1.º).

Mais: fulminou com *veto impeditivo* as decisões de recusa de registro por *falta de saldo* no crédito adequado (artigo 101, § 2.º).

Portanto, a teor do artigo 187, deixou de ter atuação tôda a *legislação preterita* que explícita ou implìcitamente contrariasse aquêle preceito constitucional.

Nem doutra maneira decidìu o Tribunal. Com efeito, na sessão de 20 de julho de 1934, ficou assentado:

a) que, em face do § 1.º do art. 101 da Constituição, está restaurado o regime do registro *prévio* das despesas públicas;

b) que dêsse modo o *exame* do Tribunal compreenderá o *processo completo* da mesma despesa, com a respectiva "ordem de pagamento", instruído nos têrmos do Código e do Reg. de Contabilidade Pública e mais dispositivos em vigor, *que não colidem com o princípio do exame prévio* (*Diário Oficial*, 20-8-34, pág. 17.184).

Deliberando sôbre a vigência do artigo 46, objeto desta consulta, o Tribunal proclamou, em sessão de 19 de junho de 1936, em grau de recurso de reconsideração, "que nenhuma despesa pública poderá ser efetuada *sem* crédito ou *além* dos créditos votados de vez que estão revogados os artigos 46 e 78 do Código de Contabilidade da União, que, de acôrdo com o artigo 187 da Constituição, colidem com o disposto no § 2.º do artigo 101 da mesma Constituição (*Diário Oficial* de 2-7-36, pág. 14.693).

Durante a vigência da Constituição de 34, as *decisões* foram sempre no mesmo sentido. Não tenho notícia de qualquer discrepância a respeito.

III — Ao invés, pela Constituição de 1937, a execução orçamentária era efetuada nos têrmos da *lei ordinária* (artigo 114 e parágrafo único). Esta não optou por qualquer regime quanto ao exame da despesa.

E' certo que o artigo 40 do Decreto-lei n.º 426, de 12-5-938, também veda o pagamento de despesas *além* dos créditos. êsse preceito já existia no artigo 46 do Código, mas, admitindo *exceção* no caso de pensões, vencimentos, percentagens marcados em lei, ajudas de custo, comunicações ou transportes necessários aos serviços públicos. Em relação a essas modalidades permite o pagamento por "exercícios findos" dos compromissos assumidos *além* dos créditos votados ou *sem crédito* (Reg. Contabilidade Pública, arts. 404, § 2.º, alínea; 401, parágrafo único, alínea; 402, § 2, letra *c*).

Na sessão de 4 de abril de 1939, o Tribunal voltou a examinar a questão das dívidas contraídas *sem* ou *além* dos créditos.

Com efeito, ante *consulta* formulada pelo Ministério da Agricultura, teve ocasião de afirmar, grupando as diferentes modalidades:

a) que as contraídas até outubro de 1930 devem ser encaminhadas diretamente ao Tribunal de Contas pelos respectivos Ministérios conforme dispõe o § 1.º do artigo 78 do Código de Contabilidade.

b) que não se toma conhecimento das incluídas no período de outubro de 1930 a 15 de julho de 1934, por julgá-las aprovadas pelo artigo 18 das Disposições Transitórias da Constituição de 1934, devendo, portanto, os Ministérios remetê-las ao da Fazenda, para o devido *relacionamento;*

c) que também não se conhece das contraídas entre 16 de julho de 1934 a 9 de novembro de 1937, devendo, por conseguinte, ser adotadas as mesmas providências do item anterior; e

d) que as posteriores a 10 de novembro de 1937 obedecem, novamente, ao disposto no § 1.º do artigo 78 do Código de Contabilidade (*Diário Oficial* de 8-5-39, pág. 10.547. Ver ofício número 1.259, de 15-4-39, ao Ministério da Agricultura).

Aliás, o próprio Ministério da Fazenda teve ensejo de transmitir o teor dêsse entendimento ao Ministério da Justiça, ante a solicitação que lhe fôra endereçada através do ofício SP-41-7.668, de 12 de julho de 1941. Ver *Diário Oficial* de 18-8-41, página 16.309.

IV — O *orçamento*, tão sòmente sob o ponto de vista "formal", equipara-se a uma lei. Uma vez promulgado, representa um plano administrativo de "previsão de *receitas*" (em natureza e quantia), em leis especiais preexistentes (Reg. Contabilidade Pública, artigo 132. Constituição, artigo 73, e § 1.º; 141, § 34) e de "fixação de *despesas*", através de dotações necessárias ao custeio de *todos* os serviços públicos, que, a juízo da Administração, serão ou não efetivadas durante o *ano financeiro* (Reg. Contabilidade Pública, arts. 218 e 219. Constituição artigo 73, e § 1.º).

Na *decretação* e na *execução* do orçamento, a sujeição às normas constitucionais e às legais é uma de suas características (Constituição, artigo 73 e §§).

A parte referente à *receita* tem o caráter de lei *permissiva*, pois as arrecadações podem exceder a previsão. A índole *imperativa* ou *proibitiva* domina os dispêndios administrativos, *desde que ficam limitados às fôrças creditórias concedidas.*

V — O ideal é um orçamento sem despesas paralelas (créditos adicionais).

A realidade é bem outra. Eis porque a Constituição foi cautelosa e curou da espécie de modo especial por meio de faculdades de rápida obtenção de "recursos suficientes" para custear as despesas.

a) assim, não constitui dispositivo estranho à fixação da despesa (para os títulos e dívidas anteriormente criados), a autorização para *suplementar* créditos orçamentários até quantitativos prefixados (Constituição, arts. 73, § 1.º, n.º I, e 75).

Inexistindo essa autorização, o rito a seguir é obter a suplementação por meio de lei;

b) foi além o Constituinte: admite a abertura pelo Executivo de crédito *extraordinário* por necessidade *urgente* ou *imprevista*, em caso de guerra, comoção ou calamidade pública (Constituição, artigo 75).

To carry out any twentieth century program, we must give the Executive Branch of the Government twentieth century machinery to work with: I recognize that democratic processes are necessarily and rightly slowover than dictatorial processes. *But I refuse to believe that democratic processes need be dangerously slow* (The Public Papers and Addresses of F.D.R. With a

special introduction and explanatory notes by President Roosevelt. 1937 volume. The Constitucion Prevails, n. 135. Fireside Chat on Recommended Legislation, pág. 434-435. London, 1941).

VI — A Constituição de 46, em tema de execução orçamentária, institui *sistema misto* de registro: *prévio* ou *posterior, conforme a lei o estabelecer,* para qualquer ato de administração que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste (art. 77, § 2.°); mas, em *qualquer caso* (de exame prévio ou posterior), a recusa do registro por *falta* de *saldo*... terá caráter impeditivo (artigo 77, § 3.°).

VII — Doutrina Hans Kelsen:

"La Constitución como grado supremo. Se reconece este grado superior recordando que la característica del derecho es la de regular sua propia criación, es decir, que *la via legislativa puede estar determinada a sua vez por una norma positiva general.* Esta norma recibe el nombre de *norma constitucional;* y la *Constitución representa, por relación a la ley, un grado superior de orden jurídico.* La Constitución es aplicada por la ley, en el sentido de que *el procedimiento legislativo se halla determinado en los preceptos constitucionales*... La Constitución prohibe que las leyes tengan cierto contenido y ordena que posean tal otro; de modo que *la ley es ejecución de la Constitución* (Teoria General del Estado, pág. 306, trad., Barcelona, 1934).

Sentencia Francisco Campos:

"A Constituição não tem, com efeito, o mesmo conteúdo da legislação ordinária ou comum, *e quando o tenha em parte,* claro é que, *dispondo de modo diverso* do que dispõe uma *lei anterior* sôbre a mesma matéria, *a última perde,* por fôrça da nova disposição, *o seu vigor* ou *a sua vigência*" (*Direito Constitucional,* pág. 248. Rio de Janeiro, 1942).

VIII — Confrontando tão incisivo mandamento — artigo 77, § 3.° — com as *exceções* previstas no artigo 46 do Código de Contabilidade, conclui-se:

As despesas que, em virtude de lei, estão sujeitas a registro *prévio* ou *posterior,* assim como as examinadas em processo de *tomada de contas,* não podem exceder aos quantitativos votados pelo Legislativo.

Em conseqüência, estão implìcitamente *derrogadas* as *exceções* previstas no artigo 46 do Código de Contabilidade, e quaisquer outras *leis preteritas* que permitiam despesas *sem* ou *além* dos créditos.

Eis a *solução* que proponho à *consulta* formulada, prejudicada a segunda parte.

Sala das Sessões, 8 de agôsto de 1947. *Ruben Rosa.*

O Sr. Ministro A. Alvim Filho proferiu o seguinte voto:

"A jurisprudência do Tribunal de Contas, dando interpretação ao artigo 46 do Código de Contabilidade da União, em face da Constituição de 1934, ou da que está em vigor, teria sido implìcitamente alterada, ainda que fôsse contrária às próprias exceções ali previstas, no tocante à realização de despesas

além dos créditos, desde que os atuais ministros do mesmo Tribunal, inclusive os auditores convocados (em substituição aos Srs. Ministros José Américo e Silvestre Péricles), vêm recebendo a diferença de vencimentos, à razão de Cr$ 4.750,00 mensais, de acôrdo com a Lei n.º 33, de 13 de maio do corrente ano, sem haver ainda verba para êsse fim.

Apenas eu e o Sr. Ministro Ruben Rosa (coube-me, a mim, a iniciativa) temos recusado êsse pagamento, sob a responsabilidade do Sr. Ministro da Fazenda, cujos atos, no emprego das verbas, estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas.

Informa o Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores, na Consulta, datada de 27 de junho último, sôbre a jurisprudência do Tribunal de Contas àquele respeito: "Diverge o Ministério da Justiça do da Fazenda, na interpretação por que está sendo dada no artigo 46 do Código de Contabilidade da União, no tocante à exceção que estabelece para os casos de pensões, vencimentos e percentagens marcados em lei, ajudas de custo, comunicações ou transportes necessários aos serviços públicos.

Pretende aquêle Ministério, tenha sido suspensa a sua aplicação na vigência da Constituição de 1934, em fase de seu artigo 101, § 2.º, restabelecida com o advento da de 1937 por omissão e novamente sustada em vista do disposto no art 77, § 3.º da Constituição em vigor".

E conclui o Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores: "Pelo que fica acima exposto, rogo a Vossa Excelência seja êste Ministério informado da jurisprudência dêsse Tribunal sôbre a matéria e bem assim se, para os casos previstos na exceção do artigo 46 do citado Código, faz-se mister ainda a autorização de que cogitam o artigo 240, § 1.º, do Regulamento Geral de Contabilidade Pública e a Circular número 4-43 da Secretaria da Presidência da República".

E' possível que a situação criada por dois ministros do Tribunal de Contas (sem importar o procedimento dêles em qualquer censura ao dos seus eminentes colegas), tenha contribuido para nova orientação do Ministério da Fazenda, em se tratando de casos semelhantes.

Assim é que recentemente deixou de classificar parte da despesa por falta de saldo na verba, de uma pensão militar, concedida a duas irmãs de um soldado morto, em combate, na Itália.

O Tribunal de Contas, na mesma sessão em que respondeu à consulta do Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores (relatada na sessão anterior), julgou legal a concessão daquela pensão, pelo voto de desempate do Sr. Ministro-Presidente.

Entendi, como relator, que seria prejudicial aos interêsses das beneficiárias se o Tribunal deixasse de atender às razões apresentadas pela Diretoria da Despesa Pública, isto é, de que o saldo da verba só comportaria o pagamento, no corrente exercício, da metade da pensão, que tocava a uma delas, providenciando, porém, oportunamente, em relação à outra.

Dos males, o menor.

Sala das Sessões, em 8 de agôsto de 1947. *A. Alvim Filho.*