ASPECTOS JURÍDICOS DO PROJETO DE CÓDIGO DE CONTABILIDADE PÚBLICA DA UNIÃO

MANOEL RIBEIRO
Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Salvador

SUMÁRIO: *Introdução. Hierarquia das normas de direito financeiro. Distinção entre normas gerais e normas específicas de direito financeiro. Direito orçamentário. O projeto de Código de Contabilidade Pública. Crítica da distribuição da matéria. Vigência e regulamentação da lei. Exercício financeiro. Resíduos ativos e passivos. Créditos adicionais. A Lei n.º* 4.320, *de* 1964. *Contratos. Concorrência pública e coleta de preços. Autarquias e fundos especiais. Tribunal de Contas. Bens públicos. Prescrição e caducidade. Empréstimos compulsórios. Responsabilidades e qualidades. Delegação de competência.*

(*) *Introdução* — Um código de contabilidade pública é, entre nós, por virtude do sistema jurídico constitucional vigente, composto de normas específicas de direito financeiro. Isso significa que a União, os Estados-membros e os Municípios terão seus próprios códigos autônomos.

Há, portanto, necessidade teórico-prática de estabelecer o conceito de normas específicas, o que terá de ser feito em relação às normas gerais. É da Constituição federal de 1946, art. 5.º, XV, b, que à União compete legislar sôbre normas gerais de direito financeiro e aos Estados-membros, sôbre a mesma matéria, em caráter supletivo (art. 6.º). Sem que tentemos, ainda, estabelecer a distinção, pela sua extensão, entre normas gerais e normas específicas de direito financeiro, convém declarar que não há referência expressa, na Constituição, a normas específicas de direito financeiro. Derivam elas de que, em havendo normas gerais, haverá as que não sejam gerais. Não nos enganemos,

---

* N. DA RED.: A justificação do Anteprojeto foi publicado na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 72, págs. 442-466; idem, texto, no *Diário Oficial* de 4-1-63, Suplemento.

porém, sôbre o sentido das Normas de Direito Financeiro Não-Gerais. Estas são também gerais. A sua discriminação, como específicas, quer significar, apenas, que são próprias, exclusivamente, da União, dos Estados-membros ou dos Municípios. A competência legislativa será de cada uma das entidades enumeradas, em caráter privativo.

Hierarquia das Normas de Direito Financeiro — As normas gerais de direito financeiro emitidas pela União devem dirigir-se à União, aos Estados-membros, aos Municípios e às Autarquias e entidades paraestatais, conjuntamente. As normas gerais de direito financeiro editadas pelos Estados-membros aplicar-se-ão aos próprios Estados-membros, aos Municípios, e às suas próprias Autarquias e entidades paraestatais e às dos Municípios. No uso de sua competência constitucional, os Estados não podem contrariar a União, pois legislam em caráter supletivo, afirmando-se, pois, na matéria, a hierarquia das leis (direito federal corta direito estadual). Ao lado das normas gerais de direito financeiro promulgadas pela União, podem coexistir iguais normas editadas pelos Estados, devendo estas completarem, para aplicação, no território dos Estados, o sistema estabelecido por aquelas. As normas gerais de direito financeiro editadas pelos Estados serão verdadeira lei complementar da lei complementar ou das leis complementares da União, quando legislarem sôbre a matéria, em razão da competência estabelecida no art. 6.º da Constituição federal.

As normas específicas de direito financeiro serão elaboradas pela União para a própria União, suas autarquias e entidades paraestatais; pelos Estados-membros para os Estados-membros, suas autarquias e entidades paraestatais, e pelos Municípios para os Municípios, suas autarquias e entidades paraestatais. Trata-se de competência derivada de podêres implícitos, para regular os próprios negócios financeiros. Para os Estados, é também resultante de podêres implícitos. Convém isso afirmado, para que se não possa alimentar o equívoco de que a sua competência resultará do § 1.º do art. 18 da Constituição federal (podêres remanescentes) e, por êsse modo, invadir-se área legislativa dos Municípios. Assim como a União, os Estados-membros e os Municípios têm seu próprio direito administrativo, possuirão direito financeiro próprio.

Da hierarquização das normas de direito financeiro, divididas em normas gerais e normas específicas e da distribuição de competência entre a União, os Estados-membros e os Municípios nascem problemas especiais. É curial que as normas específicas da União não devem desatender às normas gerais que ela editou, assim como os Estados-membros têm que atentar nelas e respeitar as normas gerais que, em caráter supletivo, elaborou. Aos Municípios cumpre submeterem-se às normas gerais da União e dos Estados-membros. As normas específicas dos Estados-membros são aplicação, para os próprios negócios, das suas normas gerais e das normas gerais da União. Os Municípios, na ela-

boração do seu direito financeiro, filiar-se-ão às normas gerais da União e às dos Estados-membros.

O sistema de direito financeiro estabelecido pela Constituição de 1946 cria intrincado problema jurídico. É que a União, sendo competente para criar as normas gerais de direito financeiro, estabelece, para regulação dos próprios negócios, as normas que lhe dizem respeito ùnicamente. No plano doutrinário e técnico, as normas específicas devem filiar-se às normas gerais, derivar-se destas, não se afastar delas ou não desrespeitá-las. O princípio geral é, entretanto, que lei posterior revoga lei anterior. Não sofre dúvidas a compreensão de que num sistema uniforme, indistinto, em que o direito positivo constitucional não estabeleça graus, tem plena validez a regra. Aí, porém, no direito financeiro, no plano mesmo da competência da União, a norma geral sòmente pode ser alterada ou revogada por outra norma geral. Impõe-se, portanto, distinguir as normas gerais das normas específicas. Tal distinção não será arbitrária; não resultará da vontade do legislador, mas de critérios doutrinários ou científicos; do texto constitucional, da forma do Estado Federal e da índole do regime. Estabelecida a distinção, claro fica que as normas específicas da União estão para com as normas gerais, no mesmo pé de igualdade que as normas gerais (supletivas) e específicas dos Estados-membros e as específicas dos Municípios. As normas gerais de direito financeiro da União dominam-nas a tôdas. Devem ser afastadas como inconstitucionais, caso as contrariem. Disso resulta também que se estabelece uma hierarquia: Constituição federal, leis de normas gerais de direito financeiro da União e, em grau inferior, leis de normas específicas da União. No mesmo plano destas, as normas gerais de direito financeiro (supletivas) dos Estados-membros, assumindo posição mais complexas as suas normas específica e as dos Municípios que, em parte, estarão submetidas às normas gerais supletivas, encontrando-se, destarte, um degrau mais abaixo das normas específicas da União que derivam, imediatamente, das normas gerais destas, e, em parte, em pé de igualdade, na medida em que derivarem, igualmente, como as específicas da União, do mesmo diploma legal.

A União deverá ter, portanto, ao elaborar leis específicas de direito financeiro, empenho em não introduzir, ali, normas gerais, em trabalho rigorosamente técnico, para não levar balbúrbia à legislação, porque uma vez que, provado ou demonstrado tratar-se de norma geral introduzida num diploma de normas específicas, se contrariar qualquer norma geral, a posterior revogará a encontrada na lei própria. E, assim, se o dispositivo fôr introduzido como artifício, para facilitar negócio da União, ou, por qualquer outro motivo, os Estados e os Municípios reger-se-ão pela nova norma geral, pôsto que contido numa lei de normas específicas da União.

Distinção entre Normas Gerais e Normas Específicas de Direito Financeiro — Muito se tem debatido sôbre o que se deve compreender

por normas gerais de direito financeiro. As vozes mais autorizadas na especialidade já se manifestaram, sem que se houvesse chegado a pleno acôrdo. Para matéria que não é pacífica, seja permitido que os não-especialistas também tentem conduzir sua colaboração. É que esta, quando não trouxer algo de positivo, pode, pela sua refutação fácil, contribuir para que se afirmem, com mais fôrça, as doutrinas e critérios estabelecidos pelos doutos.

Teríamos que os institutos comuns a serem aplicados pela União, Estados e Municípios seriam objeto de normas gerais, tais como impostos, taxas e contribuição de melhoria, cujo conceito seria fornecido. As categorias dos impostos distribuídos entre as entidades de direito público interno receberiam, igualmente, sua caracterização, a fim de que tivessem, na prática, uma conceituação uniforme e por interessar ao equilíbrio federativo. Por seu caráter de lei complementar, uma vez que sòmente à União compete legislar para as três entidades, sempre que houver referência a uma disciplina comum a elas ou, ainda, quando se tratar de relações entre a União de um lado, e os Estados e Municípios de outro, bem como as relações entre contribuintes e estas entidades. Dêsse modo, poderíamos indicar como normas gerais de direito financeiro da competência da União: 1) — regras que constituem os institutos utilizados pela União, Estados e Municípios (impostos, taxas e contribuições de melhoria); 2) — regras que caracterizem os impostos das três entidades (arts. 15, 19, 21 e 29); 3) — regras que interessem ao equilíbrio federativo (vedações) arts. 27, 31-V, *a*, *b*, *c*, 32); 4) — regras que interessem à defesa da Nação (art. 33); 5) — regras de defesa do contribuinte e de justiça social (arts. 141, § 34 e 202); 6) — regras que disciplinem as relações dos contribuintes com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal; 7) — regras de direito orçamentário (arts. 73 a 75).

A enumeração não pretende esgotar a matéria das normas gerais de direito financeiro. É, entretanto, critério suficientemente amplo de orientação. A sua base, como não poderia deixar de ser, é a Constituição federal. Temos que considerar, na escolha, ora que as regras se dirigirão à União, Estados e Municípios, ou presidindo às relações entre aquela e êstes e, outras vêzes, considerando relações entre contribuintes e o Fisco, o que se justifica, porque se trata de restrições de direito individual. Nem tôda norma de direito financeiro que está inscrita na Constituição pode ser, entretanto, considerada geral, apesar de que possa ser objeto de ordenação pela legislação da União. É que a ela sòmente obrigará ou a ela se dirigirá, como o art. 37. É norma específica da competência da União. Assim também, no que toca à contribuição de melhoria, o que é de norma geral é o seu conceito; não a sua regulação, que deverá sujeitar-se aos preceitos da entidade que a cobrar; através de normas específicas. É, indubitàvelmente, um traço característico, para as normas gerais de direito financeiro, que se dirijam à União, aos Estados e aos Municípios. Não será necessário

que o seu conteúdo seja geral. Entendemos, entretanto, que a norma que estabeleça uma imposição aos Estados ou aos Municípios (como o caso do art. 33) é também norma geral de direito financeiro, desde que os considere como pessoas jurídicas de direito público interno. Específica é que não o é, uma vez que não está ordenando os seus negócios, mas procura tutelar uma atividade de uma entidade de direito público territorial.

Direito Orçamentário — A inclusão das normas de direito orçamentário no direito financeiro não pode padecer dúvidas. Tais normas orientam a elaboração do orçamento, a execução e o contrôle da execução. O orçamento é um ato que se realiza, sob preceitos legais estabelecidos prèviamente, e a sua execução e contrôle da execução obedecem igualmente a normas anteriores. É documento financeiro fundamental da atividade do Estado. Não bastaria que a Constituição federal houvesse estabelecido os tributos da competência das entidades de direito público interno. Andou avisadamente, quando mandou se aplicassem aos Estados e Municípios os arts. 73 a 75. A lei complementar que desdobrar aquêles dispositivos, por isso que os estende à União, aos Estados e aos Municípios, é de normas gerais. E é de normas gerais, porque não se dirige imediatamente aos súditos da União que são, ao mesmo tempo, dos Estados e Municípios, mas a êstes disciplinando suas atividades orçamentárias. Verdade é que será norma geral também aquela norma em que se estabeleçam relações de todos os contribuintes para com os diferentes Fiscos.

O Projeto de Código de Contabilidade Pública — O Congresso Nacional criou a lei comum de direito orçamentária: a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Sob sua égide, há que se realizar o Código de Contabilidade Pública da União, cujo projeto organizado iremos examinar. É uma lei breve, de normas específicas, que deve ser de normas específicas. E por isso, por específicas, dizem respeito ou devem dizer respeito apenas à União. É projeto de 107 artigos, distribuídos em 10 títulos: *Introdução, Da Elaboração Orçamentária, Da Execução Orçamentária, da Fiscalização e do Contrôle da Execução Orçamentária, Da Dívida Pública, Da prescrição e da Caducidade, Das Contas da Gestão Financeira e Patrimonial, das Normas Especiais, Das Responsabilidades e das Penalidades, Disposições Gerais e Disposições Finais.*

Crítica da Distribuição da Matéria — A distribuição da matéria afigura-se-nos correta. Cumpre, entretanto, um reparo sôbre as capítulos "Dos Contratos Administrativos" e "Das Concorrências" que se encontram no título IV, "Da Fiscalização e do Contrôle da Execução Orçamentária", quando nos parece que estaria melhor inscritos no Título III "Da Execução Orçamentária", porque, pelos contratos que, em regra devem ser precedidos de concorrência ou coletas de preço, são providos todos os fornecimentos, serviços e obras para

a administração pública e, bem assim, as alienações que essa fizer. Isso não é contrôle e fiscalização da execução orçamentária.

A Entrada em Vigor — O projeto prevê que a lei será regulamentada. Enquanto não o fôr, serão observados o Regulamento Geral de Contabilidade Pública vigente e leis especiais concernentes à matéria. Os dispositivos que estabelecem a transição contêm êrro técnico. Com efeito, dizem que, a partir da vigência do Código, serão revistos todos os regulamentos, portarias, circulares, etc., em que quaisquer modificações se tornem necessárias, para pô-los em harmonia com as normas prescritas no Código. Ora, é certo que sòmente entrem em vigor as leis que dependam de regulamento, após a regulamentação. E tanto isso é certo que o próprio projeto estabelece o prazo de 120 dias para entrada em vigor, após sua publicação, e o prazo de regulamentação é de 90 dias, também contados da publicação da lei. Porque, então, esperar a vigência da lei para rever os atos, regulamentos, portarias, etc.? Essa revisão não deveria ser efetuada após sua publicação? Por outro lado ou aspecto, enquanto prevê o projeto que, até que seja expedida a regulamentação da lei, serão observados os preceitos do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, estabelece, contraditòriamente, que aquêle regulamento fica, expressamente, revogado. Ora, se é observado, por determinação legal, não pode estar ao mesmo tempo revogado. Mas, se está revogado, não pode ser observado. Sabemos, entretanto, que o cuidado do autor do projeto se originou de que o Regulamento Geral do Código de Contabilidade Pública foi aprovado por uma lei. A linguagem do projeto poderia, entretanto, ser outra, estabelecendo que, enquanto não fôsse regulamentada a lei, se observariam os preceitos do Regulamento Geral do Código de Contabilidade Pública, podendo explicitar-se o seu afastamento do mundo jurídico após aquela regulamentação.

Inclusão Imprópria de Dispositivo Constitucional — Há inclusão, com absoluta impropriedade, de preceito constitucional, no projeto (art. 51), correspondente ao § 4.º, do art. 19, pelo qual se veda aos Estados o tributar títulos da Dívida Pública, emitidos por outras pessoas de direito público interno em limite superior para suas próprias obrigações. Isso não é norma específica da União. Seria assunto de norma geral, ou, se se quiser divergir, norma específica dos Estados. Incabível é, entretanto, dentro do Código de Contabilidade da União.

Exercício Financeiro — O exercício financeiro coincidirá com o ano solar. Não haverá período adicional. O projeto estabelece que pertencem ao exercício financeiro as receitas nêle arrecadadas, ainda que originadas em exercícios anteriores e as despesas nêle legalmente empenhadas. A matéria é completada pela Lei 4.320, de 17 de março de 1964 (art. 34 a 39). A receita é dividida em orçamentária e extra-orçamentária. Há referência à Lei 4.320 que divide a receita em categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital. As pri-

meiras compreendem receita tributária, receita patrimonial, receita industrial e receitas diversas. Sem prejuízo, portanto, da divisão das receitas em receita orçamentária e extra-orçamentária, deverão ser agrupadas, por decreto do Executivo, as correntes e as de capital. Na lei do orçamento, haverá sumário geral da Receita por fontes e da Despesa por funções do govêrno. Tanto a Receita como a Despesa serão demonstradas, segundo as categorias econômicas. Ainda a Receita apresentar-se-á num quadro discriminativo por fontes e respectiva legislação. É uma classificação por fontes. Sôbre a Despesa há também referência à sua categoria, filiando-se àquela a Lei n.º 4.320, que as divide em despesas correntes e despesas de capital, devendo-se proceder como com as receitas. Nenhuma despesa será realizada sem empenho prévio, sòmente sendo dispensado o seu instrumento, quando o empenho não fôr administrativo.

Resíduos Ativos e Resíduos Passivos — Apesar de que o exercício financeiro deva coincidir com o ano civil, pertencem-lhe: a) — as receitas nêle arrecadadas, ainda que originadas em exercícios anteriores; b) — as despesas nêle legalmente empenhadas. As importâncias relativas a tributos, rendas ou multas de qualquer natureza, bem como os créditos da União devidos mas não pagos ou recolhidos nos prazos estabelecidos, constituem Dívida Ativa. A Despesa anulada no exercício reverte à dotação. Se fôr anulada após o encerramento do exercício, considera-se receita do exercício em que foi anulada.

Dispõe, ainda, o projeto sôbre "Restos a Pagar" e admite dotação de exercícios encerrados, compreendidos como despesas para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo para atendê-las, mas não se tendo processado em época própria; os "Restos a Pagar" com prescrição interrompida e os compromissos assumidos após o encerramento do exercício.

Créditos Adicionais — Quanto aos créditos adicionais, recebem a conceituação da Lei 4.320, cumprindo destacar o crédito especial, para o qual não existe dotação orçamentária específica. É clara a hipótese. No que toca, porém, ao período de vigência dos créditos especiais, briga o projeto com a Lei 4.320. Assim é que esta estabelece o período correspondente ao exercício em que foram abertos, salvo disposição legal em contrário. Esta *disposição legal* em contrário, é evidente, é a lei que autorizou sua abertura. O projeto determina que os créditos especiais terão vigência de dois exercícios, salvo disposição legal em contrário. Pela Lei 4.320, o silêncio da lei autorizadora da abertura do crédito especial significa que a sua vigência corresponde ao período ou exercício em que foi aberto; pelo projeto, o silêncio significará vigência de dois anos.

Contratos — O projeto é falho no que concerne aos contratos. Considera, apenas, os contratos de direito administrativo, dando a impressão de um conceito que se afasta da doutrina e do direito positivo

constitucional. Como se pode inferir de sua leitura, considera o projeto como contrato de direito administrativo aquêle em que é parte a Administração Pública. Mas a Constituição federal estabelece que terão registro, no Tribunal de Contas, os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita e à despesa. Refere-se, portanto, a todos os contratos. Não os limitou, qualificando-os de administrativos. A doutrina unânime não admite equívoco: a Administração participa de contratos de direito comum. Os contratos em que toma parte, podem ser de direito comum e de direito administrativo. O capítulo deverá intitular-se "Dos Contratos da Administração" que compreenderiam as duas espécias de contratos. (Vide André Laubadère, *Traité Élementaire de Droit Administratif* e *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs;* Marcel Waline, *Droit Administratif;* Georges Vedel, *Droit Administratif,* volume II; Gaston Jèze, *Princípios Generales del Derecho Administrativo,* vol. IV, *Teoría General de los Contratos de la Administración*). A distinção não é despicienda. É prenhe de conseqüências. Existe tôda uma teoria do direito dos contratos administrativos. Têm êles originalidade que se acentua na execução.

Sabendo-se, como se sabe, que serão "providos mediante contrato todos os fornecimentos, serviços e obras para a administração pública e, bem assim, as alienações que esta fizer"..., os contratos deveriam merecer, no projeto, um tratamento mais adequado. Cumpriria haver referência expressa aos contratos de direito comum. E as normas a que se submetessem os contratos de direito administrativo deveriam estabelecer-se em três aspectos distintos: estipulação, aprovação e execução. É tal a riqueza da matéria que não é possível deixar de oferecer lugar às conquistas da doutrina e de jurisprudência. Não é assunto para se tratar por via regulamentar.

Concorrência Pública e Coleta de Preços — Os contratos serão precedidos de concorrência pública ou coleta de preços. A concorrência administrativa foi abolida. Caberá ao Poder Executivo, por decreto, fixar, anualmente, os limites das importâncias, acima das quais é obrigatória a concorrência pública ou coleta de preços. A flexibilidade de regra é muito grande, podendo contribuir para que a concorrência pública deixe de existir na prática. O princípio seria salutar, se se opusessem à discrição do Executivo determinados limites, como determinado número de salários mínimos.

No julgamento das concorrências, já não é obrigatória a aceitação da oferta dos preços mais baixos, nos casos de aquisição de material ou execução de obras e serviços, desde que do edital de concorrência, ou carta-convite, constem outras razões da preferência. É compreensível e, francamente, aceitável a inovação. Talvez mesmo possamos dizer que ela se impunha. Não atinamos, porém, com os critérios que guiaram os autores do projeto, quando estendem o sistema aos casos de alienação e locação de imóveis, onde poderá não ser obrigatória a aceitação dos preços mais altos. Isso sòmente poderia ser dis-

pensável na hipótese de planos de assistência, para o que deveria haver indicação expressa.

Dispensa de Concorrência e Adiantamento — Admite-se a dispensa das concorrências e das coletas de preços, nos casos especificados na lei. A dispensa da concorrência não elimina o contrato. Êste realiza-se sempre. Mas, apesar disso, entre os casos de dispensa da concorrência e os de dispensa da coleta de preços, estabelece o projeto aquelas dispensas para as hipóteses de adiantamento. Mas o adiantamento, pela própria natureza, implica na dispensa automática da concorrência e da coleta de preços. Verificado que a hipótese se subsume nos dispositivos que autorizam o adiantamento, não haverá concorrência ou coleta de preços. Não haverá necessidade de despacho da autoridade competente. O adiantamento elimina, por outro lado, o contrato. São despesas que se atendem diretamente. A confusão que o projeto estabelece não o recomenda pela técnica. A dispensa da concorrência e da coleta de preços, repetimos, não implica na dispensa do contrato. O adiantamento atende despesas que não se realizam por contrato. E a natureza especial das despesas a serem realizadas pelo adiantamento, desde que, provadamente hipóteses de adiantamento, já implica dispensa da concorrência ou da coleta de preços, sem necessidade de ato administrativo. Poderá o regime de adiantamento ser admitido em outras hipóteses não expressamente previstas, a juízo do Presidente da República, ouvido prèviamente o Tribunal de Contas. Ainda que o projeto não o diga, o pronunciamento do Tribunal é vinculante, porque, caso contrário, não teria sentido aquela audiência.

Autarquias e Fundos Especiais — Tendo em vista o princípio constitucional da unidade do orçamento, o projeto, na esteira da Lei 4.320, estabelece disciplina das autarquias. Os seus orçamentos deverão ser aprovados pelo Presidente da República, para o efeito de serem submetidas ao Congresso Nacional, anexados à proposta orçamentária. Às autarquias equiparam-se, para o efeito, as emprêsas públicas e sociedades industriais e comerciais, entendidas umas e outras como as em que todo o capital seja da União (entidades paraestatais). Terão, também, autonomia administrativa e financeira. A obrigação não compreende as sociedades de economia mista, o que a nosso ver, não se justifica, uma vez que o regime de funcionamento das emprêsas públicas e das sociedades comerciais e industriais obedece ao direito privado, como acontece com as sociedades de economia mista. Logo isso não seria motivo para tratamento diferenciado. Hoje, o regime de funcionamento dos serviços não serve para caracterizá-las. Tanto é assim que os serviços públicos se classificam em serviços públicos de gestão pública e serviços públicos de gestão privada. Fazemos nossa a afirmação de René Conhois: as sociedades de economia de participação majoritária do Estado tornam-se, de fato, organismos públicos mais ou menos camuflados. (*La Notion d'Établissement Public en Droit Administratif Français*, pág. 63). Releva notar, como uma con-

tradição, ou uma impossibilidade, a apresentação dos orçamentos e dos balanços das emprêsas públicas e sociedades comerciais e industriais, em têrmos de contabilidade pública ou de direito administrativo, uma vez que se regem, no funcionamento, por normas de direito privado. Daí o estar previsto, no IV do art. 86 do projeto, que obedecerão aos padrões e normas instituídas pela regulamentação do Código, ajustadas às peculiaridades administrativas, financeiras e econômicas das respectivas entidades. Cogita, igualmente, o projeto, em repetindo a Lei n.º 4.320, de preceitos para os Fundos Especiais.

Tribunal de Contas — O projeto, conforme declaram os seus autores, não cogitou da atividade de Tribunal de Contas, cuja regulação seria mais própria da lei orgânica daquele Tribunal. Em dois aspectos, especialmente, tratou da matéria: estatui que, salvo disposição constitucional em contrário, o contrôle será *a posteriori*, isto é, o registro de despesas; consagrou-se o registro e distribuição automáticas dos créditos orçamentários e adicionais, independentemente de organização de tabelas. O registro *a posteriori* faz-se após efetuar-se a despesa. Se isso parece convir à Administração, porque mais rápida na sua atividade, tem o defeito de se colocar o Tribunal ante o fato consumado e a dúvida sôbre a legalidade do ato a executar-se, aumentando a área de conflito, quando não a tendência de o aceitar, ainda que tenha sido de duvidosa legalidade.

Bens Públicos — Não conceitua o projeto o que seja bens públicos, no que andou, acertadamente, pois que a matéria não é de normas específicas de direito financeiro. O mesmo, porém, não se pode dizer da Lei 4.320. Não se argumente que a disciplinação da matéria se encontra no Código Civil. O assunto é de direito administrativo especial tocando de perto o direito financeiro, ou uma zona indecisa entre os dois ramos de direito, tão íntimos que, por êste e outros aspectos, me animaria a dizer que o direito financeiro é capítulo destacado de direito administrativo.

Da Prescrição e da Caducidade — O projeto cuida das duas espécies de causas extintivas de direitos. Ainda que, de maneira indireta, diferencia os dois institutos. Pela prescrição, há prazos para se procurar a tutela do direito. São prazos prescricionais. Pela decadência, existem prazos, dentro no qual, o direito deve ser exercido. São prazos extintivos. Pela prescrição, busca-se o reconhecimento de um direito, dentro do prazo que pode ser interrompido, nos casos definidos pelo projeto. Pela decadência, trata-se de direito que se perde ou caduca, porque não foi exercido no prazo da lei. Pôsto que o projeto cogite da matéria, fornecendo a impressão que não seja norma geral, parece-nos que a orientação não se ajusta bem, porquanto transcende dos interêsses de uma só pessoa jurídica de direito público.

Empréstimos Compulsórios — O projeto equiparou às receitas tributárias os empréstimos compulsórios, para efeito de estabeleci-

mento e cobrança, fazendo prevalecer o aspecto coativo ou compulsório sôbre o da restituibilidade. Isso se justifica para acautelar os direitos dos indivíduos, uma vez que, pelo empréstimo compulsório, se alcançam resultados idênticos aos dos tributos. A semelhança na imposição entre tributo e o empréstimo compulsório, imposição, ato unilateral do Poder Público, a que não há que fugir, justifica o mesmo tratamento de garantias ou as limitações próprias ao poder de tributar.

Das Responsabilidades e das Penalidades — O projeto cuida da responsabilidade civil, penal e administrativa. Além das multas, a que se submetem os responsáveis, estão sujeitos a penas disciplinares que serão genéricas e específicas. As faltas que dão lugar à aplicação de penas específicas, em 53 itens, cumprindo destacar o seguinte: realizar despesas sem empenho prévio e requisitar adiantamento em desacôrdo com os preceitos do projeto. Tôdas elas são faltas graves e sujeitarão os infratores às penas de repreensão, suspensão, destituição de função, demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade. Trata-se de normas específicas de direito financeiro próprios da União.

Mas a matéria que dispõe ser responsável civil, penal e disciplinarmente aquêle que der ou cumprir ordens que envolvem compromissos do Tesouro Nacional, sem a competente autorização legal que deve ser, expressamente, mencionada no ato, é norma geral de direito financeiro. É-o também a que considera estelionato a infração dessa determinação.

Delegação de Competência — Não há ato administrativo válido, se não foi emitido por autoridade competente. Em benefício da eficiência do serviço, jamais para comodidade da autoridade, pode ser delegada a competência, desde que se observem: 1.º) — autorização da lei; 2.º) — ato administrativo que use aquela autorização. O projeto, entretanto, admite a delegação da competência autorizada por via regulamentar. Isso, porém, sòmente deve ser feito excepcionalmente.