TRIBUNAL DE CONTAS

CRÉDITOS ADICIONAIS — PRAZOS DE REGISTRO E VIGÊNCIA — COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

— O Tribunal de Contas é um órgão pôsto de permeio aos poderes do Estado, sem vínculo de subordinação e hierarquia com qualquer dêles. Tem funções específicas insertas na Constituição e complementadas em lei. Como não administra, não investiga a utilidade, conveniência ou oportunidade dos atos submetidos ao seu exame.

PROCESSO N.º 12.542

DECISÃO

Processo fichado no Tesouro Nacional sob o n.º 118.889-43 referente à representação da Contadoria Geral da República n.º 252-A, de 30 de novembro de 1943, encaminhada pelo Sr. Ministro da Fazenda, sôbre a expedição de um decreto-lei que regule os prazos de registro e vigência dos créditos adicionais (PG. n.º 12.542). — O Tribunal, preliminarmente, resolveu abster-se de opinar sôbre a bondade do ante-projeto que lhe foi encaminhado, nos têrmos da primeira parte do voto do Senhor Ministro Relator, proferido nos seguintes têrmos :

"O Senhor Ministro da Fazenda solicita o pronunciamento do Tribunal de Contas (fls. 31) sôbre o projeto de decreto-lei regulando os prazos de registro e vigência dos créditos adicionais (fls. 19 e 20). Êsse ante-projeto surgiu como decorrência da representação da provecta Contadoria Geral da República e visa a uniformidade nos resultados de sua escrita com os dos registros a cargo do Tribunal de Contas.

Na exposição de motivos de fls. 13 a 18, o Senhor Ministro da Fazenda, perfilhando a referida representação, escreve :

a) quanto à maneira de contar o prazo da vigência dos créditos : que o assunto deve ficar em definitivo disciplinado em lei. Reconhece que o Tribunal de Contas, visando consolidar a legislação extravagante, compilou, na Portaria n.º 3, de 3 de janeiro de 1944, as normas legais existentes sôbre a matéria, recomendando ao seu Corpo Instrutivo que as tivessem sempre em vista, no que lhe fôsse aplicável.

Opina : "Trata-se de um trabalho de grande alcance, indiscutìvelmente, e que merecerá, de certo, os maiores aplausos por parte de todos que lidam com assuntos de tal natureza, já que a Portaria é um verdadeiro compêndio da legislação na parte que diz respeito aos créditos orçamentários e adicionais (fôlhas 16).

E, depois de transcrever de dita Portaria as normas que dizem respeito ao registro e distribuição de créditos (itens *a* a *e*), observa :

"*a*) que a lei não estabelece prazo para o registro dos créditos adicionais;

b) que não ficou regulada a maneira de contar prazo de duração dos créditos com vigência superior a dois exercícios" (fls. 17).

E acrescenta :

"Se no caso de vigência por dois exercícios, o prazo é contado a partir do registro do crédito pelo Tribunal de Contas, não há porque deixar de estabelecer o mesmo critério para os de duração superior, sempre que a lei não determinar o início da vigência" (fls. 17).

A seguir, formula três exemplos, para concluir :

"Nesses casos, *é de aplicar-se o critério que o Tribunal* estabeleceu para a contagem dos dois exercícios, quando a lei não determina o prazo de duração ; os exercícios devem ser contados então a partir do registro do crédito pelo referido Instituto" (fls. 18).

b) quanto a transferência de saldo, no caso em que a vigência do crédito vai além de um exercício : O Tribunal de Contas transfere o saldo verificado no fim do ano financeiro — 31 de dezembro.

"Esta Secretaria de Estado *nada tem a objetar com relação ao critério adotado pelo Tribunal de Contas*... O procedimento, como disse, *é perfeito*... e se fundamenta no art. 12 do Código de Contabilidade..." (fls. 15).

c) que em relação aos créditos extraordinários em face do Decreto-lei n.º 5.788, de 31 de agôsto de 1943,

"É óbvio que se há de proceder à transferência da maneira por que se faz ...com relação aos créditos especiais, dada a analogia dos fatos. É mister, entretanto, regular a matéria mediante decreto-lei" (fls. 15 *in fine* e 16).

"...Há necessidade de regular-se definitivamente a matéria, mediante decreto-lei, evitando-se, dessa forma, os diversos critérios que possam adotar uns e outros órgãos da administração com evidente prejuízo para os serviços e discordância, afinal, dos resultados apurados em balanço" (fls. 18).

Eis a gênese do ante-projeto de decreto-lei submetido à audiência do Tribunal.

II. Não se trata de *consulta* "acêrca das dúvidas suscitadas na execução das disposições legais concernentes ao orçamento, à contabilidade e às finanças públicas" (Lei n.º 156, de 24 de dezembro de 1935, art. 23, § 2.º n.º 6. Decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938, art. 65).

O Tribunal de Contas é um órgão pôsto de permeio entre os poderes do Estado, sem vínculo de subordinação e hierarquia com nenhum dêles. Tem funções específicas insertas na Constituição e complementadas na sua lei orgânica e outras disposições legais. Como não administra, não investiga "a utilidade, conveniência ou oportunidade dos atos submetidos ao seu exame" (Decreto-lei n. 426 cit., art. 56).

Eis porque, preliminarmente, penso que o Tribunal deve abster-se de opinar sôbre a bondade do ante-projeto que lhe foi encaminhado.

III. Entretanto, passo a examinar o mérito da questão.

São princípios correntes :

a) embora promulgado em época *anterior*, o *orçamento* só principia a viger no primeiro dia do exercício a que pertence, em nada alterando a circunstância de ser promulgado, *depois* de iniciado o exercício (Lei n.º 2.990, de 20 de setembro de 1880, art. 3).

b) o orçamento vigora *apenas* no exercício financeiro a que pertence, aí incluído o período adicional. Idem quanto aos créditos suplementares (Lei n.º 2.348, de 25 de agôsto de 1873, art. 19).

c) o *ano financeiro* coincide com o ano civil e é encerrado em 31 de dezembro de cada ano. O exercício financeiro começará em 1 de janeiro (Código Cont., art. 8.º, parágrafo único. *cfr.* Lei n.º 3.313, de 16 de outubro de 1886, art. 28).

d) cada exercício tem o nome do ano regido pela lei que nêle se executa e possui o seu jôgo distinto e particular de livros, em que se assentam tôdas as operações da receita e despesa, que lhe são pertencentes (Decreto n.º 41, de 20 de fevereiro de 1840, arts. 3 e 4).

e) a *duração* dos créditos *especiais* será a determinada na lei que os abrir e, no caso de omissão, a de dois exercícios (Decreto n.º 11, de 24 de novembro de 1937, art. 3.º, *cfr.* Lei n.º 2.348 cit., art. 18, § 1.º, *in fine*. Código de Contabilidade, art. 80, § 3.º. Lei n.º 179, de 9 de janeiro de 1936, art. 1.º).

f) os créditos extraordinários terão a duração que a lei determinar e, no caso de silêncio, a de um exercício (Decreto-lei n.º 5.788, de 31 de agôsto de 1943).

g) os dois exercícios são contados a partir do seu registro pelo Tribunal de Contas (jurisprudência).

h) os créditos *especiais* e *extraordinários* passam a formar *novas* verbas da despesa (Reg. Cont. Pca., art. 99) ; diversamente, os *suplementares* incorporam-se às verbas que vêm reforçar e com elas constituem um *único título* de despesa (Reg. Cont. Pca., art. 98).

i) os créditos especiais que, em virtude de disposição de lei, vigorarem por vários exercícios, serão *regulados* nos primeiros, pelo *sistema de gestão*, transportando-se de um a outro ano financeiro os saldos apurados e as despesas empenhadas até 31 de dezembro e não pagas (Cód. Cont., art. 12) ; mas, no último exercício, vigorarão, com os demais créditos, até 15 de janeiro (Decreto Legislativo n.º 12, de 28 de dezembro de 1934, art. 5.º).

j) a *transferência dos saldos* dos créditos especiais, do primeiro ao último exercício, em que tiverem vigor, será pelo Tribunal de Contas e suas Delegações feita *ex-officio*, independentemente de quaisquer solicitações, *nos primeiros dias do mês de janeiro de cada ano*. (Reg. Cont. Pca., art. 41).

IV. A matéria constante do expediente encaminhado pelo Ministério da Fazenda não é nova. Com efeito, em o ante-projeto de decreto-lei, na Sessão de 18 de fevereiro de 44, o Tribunal resolveu comunicar ao Senhor Ministro da Fazenda que as regras em que assenta a sua escrita têm base nos preceitos

do Código de Contabilidade vigente, não tendo poderes para modificá-las. E quanto à representação, poderia ser remetida à Comissão encarregada da elaboração do novo Código de Contabilidade (Decreto n.º 13.749, de 26 de outubro de 1943) para que a mesma considerasse a necessidade do reajustamento das escritas da Contadoria Geral da República e do Tribunal de Contas (Of. n.º 303, de 26 de fevereiro de 1944 *in* Proc. n.º 23.596).

O art. 1.º do ante-projeto de decreto-lei repete matéria legal vigente. O parágrafo único, sim, contém norma que adota a jurisprudência pacífica dêste Tribunal, *verbatim*, "os exercícios se contam a partir do registro do crédito..." (fls. 19).

As providências determinadas nos arts. 2.º e 32 e seus §§, visam unificar os expedientes e centralizar no Ministério da Fazenda a tramitação para o registro dos créditos (fls. 19 a 20). O § 1.º atende situação especial não prevista até hoje nas leis.

É de se salientar que os créditos regidos pelos *regimes especiais* estatuídos nos Decretos-leis n.º 1.755, de 9 de novembro de 1939, e n.º 4.185, de 16 de março de 1942, fogem a êsse encaminhamento (uma vez publicados... consideram-se automàticamente registrados e distribuídos).

O mesmo deverá acontecer em relação àqueles que o legislador crismar como "automàticamente registrados e distribuídos"... Seria uma superfetação, tanto mais que os Ministérios, Conselhos, Departamentos, foram cientificados de que tais expedientes são desnecessários ante as providências internas adotadas pelo Tribunal (Of. n.º 7.577, de 18 de dezembro de 1941; 122 a 130, de 31 de janeiro de 1942; 453 a 455, de 27 de março de 1942. Portarias números 48, de 13 de dezembro de 1941; 5 e 70, de 19 de janeiro e 20 de março de 1942".

T. de C., Sala das Sessões, 29 de março de 1946. — *Rubens Rosa*.

Foi voto vencido o Sr. Ministro Oliveira Viana, que votou no sentido de que o Tribunal tomasse conhecimento do assunto, como órgão técnico.
