

## *Despesas sem Crédito ou Além do Crédito*

336.126.4

EWALD S. PINHEIRO

A rigor, seria suficiente uma só denominação para designar ambas as espécies. Despesa além do crédito é, na verdade, executada sem crédito constituindo assim um subtipo, modalidade ou variante da primeira.

Todavia, em sentido específico, a despesa sem crédito se efetua independentemente de recursos financeiros votados para atendê-la, enquanto a outra é a excedente da respectiva provisão orçamentária ou adicional.

A afirmativa inicial permanece, no entanto, de pé. Pagamento superior à verba é, em última análise, sem ela realizado.

Este comentário preliminar sugere outro. Com efeito, a expressão parece conter, em si mesma, indisfarçável ilogismo. Do ponto de vista legal serão tais despesas admissíveis?

O Código de Contabilidade e seu Regulamento — arts. 46 e 231 — as chancelam expressamente quando se tratar de

“pensões, vencimentos e percentagens marcados em lei, ajudas de custo, comunicações ou transportes necessários aos serviços públicos”.

E por sancioná-las lhes traçam o processamento (arts. 48 e 240, § 1.º), devendo os chefes de repartições que as pretenderem efetuar, pedir autorização ao Ministro competente, para ficarem imunes às penalidades do art. 40.

Ressalte-se, nesse particular, que o Regulamento aditou o art. 78 e seus §§ do Código, responsabilizando individualmente os ordenadores dos empenhos caso não seja atendida, até o último dia do exercício financeiro, a solicitação de abertura do crédito (art. 241 e § 3.º).

Malgrado os dispositivos citados, as opiniões divergem no que concerne à legalidade e até mesmo à constitucionalidade daquelas despesas.

As dúvidas residem no motivo de o Código de Contabilidade e seu Regulamento datarem de 1922, quando vigia a Constituição de 1891, e de três Constituições se haverem sucedido de lá para cá, além da reforma de 1926. Assim, lícito é indagar-se da executoriedade atual de certas disposições daqueles diplomas legais, tendo em vista que a Carta Magna de 1946 não apresenta nem poderia apresentar a mesma tessitura política, social, econômica e financeira do nosso primeiro estatuto básico republicano.

De fato, o constituinte de 1891, curando de tema hoje em dia tão complexo e palpitante como o orçamentário lhe destinou um item apenas (artigo 34, 1.º), ao outorgar competência ao Congresso Nacional para

“orçar a receita e fixar a despesa federal anualmente. . .”

A reforma de 1926 ampliou essa visão estreita e acanhada, curta e breve, mas, diga-se de passagem, em perfeita consonância e rigoroso sincronismo com o exagerado liberalismo da época.

Assim, firmou a regra da prorrogação do orçamento anterior, caso o novo não entrasse a vigorar até 15 de janeiro; baniu a inclusão de dispositivos estranhos à previsão da receita e despesa na lei orçamentária, salvo a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito, com antecipação da receita, e a determinação do destino do saldo ou do modo de cobrir o “deficit”; proscreeu afinal a concessão de créditos ilimitados (art. 34, 1.º, § 1.º, letras *a* e *b* e § 2.º).

A vigente Constituição, refletindo e interpretando a ascendência inquestionável da matéria orçamentária nos problemas do Estado, dedicou-lhe toda a Seção VI do Capítulo II, como de resto já haviam procedido em 1934 e 1937 (Seção IV do Capítulo II; arts. 67 a 72).

Do que ali se contém, interessam-nos mais de perto os arts. 75 e 77, I, § § 2.º e 3.º.

O art. 75 fulmina o estôrno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial.

Êsses três vetos peremptórios suscitam e lastreiam algumas considerações de evidentíssima oportunidade.

Na verdade, se é defesa a simples transferência de numerário sem quebra do equilíbrio orçamentário — característica do estôrno — como admitir até muito mais grave, qual seja o da transposição de dotações, que subverte aquêle equilíbrio e os princípios da unidade e da sinceridade, pela formação de verdadeiros orçamentos paralelos, tornando a atribuição de elaborar a lei de meios inconsistente e manca, trôpega e rôta?

Por outro lado, se ao próprio Congresso falecem poderes para conceder créditos ilimitados, de que modo conferir ao Executivo a prerrogativa de ordenar despesas dessa natureza? Que é, na prática, o art. 46 do Código de Contabilidade senão uma faculdade irrestrita de pular dotações e saltar quantitativos, desde que as autorizações desconhecem teto ou gabarito?

No tocante à parte derradeira do art. 75, os argumentos de modo algum esmaecem ou se desgastam. Proibir a abertura de crédito especial sem a concordância do Congresso e possibilitar ao Executivo a realização de despesas sem crédito, para cujo atendimento aquêles precisamente se restinam, representa acima de uma patente contradição, contra-senso insanável.

Na linha do nosso raciocínio, situemo-nos agora no art. 77, I, que declara caber ao Tribunal de Contas acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento.

Também sob êsse prisma, a indagação vem forte e contundente. Como acompanhar e fiscalizar de maneira efetiva e eficiente essa execução, se ela

se processa em desalinho com a lei ânuia, profusamente enxertada, aqui e ali, de gastos irregulares, porque ao desabrigo da indispensável aquiescência legislativa?

Restam os § § 2.º e 3.º do art. 77, que, por seu turno, golpeiam fundo e firme o casco frágil onde o art. 46 do Código se abroquelou.

O primeiro sujeita

“a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato da administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste”.

E o segundo imprime à recusa de registro

“por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio” caráter proibitivo, sem a possibilidade portanto de aceno ao registro *sob reserva*.

Sendo formalidade essencial ao registro, a indicação da verba, com a dedução no respectivo empenho (Lei n.º 830, de 23-9-1949, art. 46, letra *h*), claro está que, achando-se o crédito esgotado ou inexistindo êle, tal requisito é inatendível. Abre-se assim funda e extensa brecha à validade do art. 46, para os que a aceitam, é óbvio que não pode vicejar ou florescer quando a despesa estiver condicionada a qualquer forma de registro (comunicações e transportes por exemplo).

Quanto ao § 3.º, se a Constituição agrilhoa com o veto proibitivo as despesas recusadas por insuficiência de saldo, como entender, sem transgredir o espírito da Lei Maior, que para determinado grupo de dotações, a exceção do art. 46 do Código de Contabilidade prevaleça?

Ao dar característica irrecorrível àquele veto, a Constituição erigiu um sistema. Ordem de pagamento sem crédito ou além do crédito não se executa. A recusa é inapelável e se não ocorre pela circunstância de achar-se a despesa isenta de registro, nem por isso a índole do ato se transfigura e seu vicioso aspecto se modifica. Persiste a proibição-legítima, íntegra e incensurável, por conseguinte.

A lei orgânica do Tribunal de Contas (Lei n.º 830, cit.) ao cogitar do registro posterior, também oferece campo largo para algumas ilações (arts. 63, § § 1.º e 2.º e 65).

Enunciando as conseqüências dêsse registro, quando *sob reserva*, manda aquela lei que se fôr Ministro de Estado o ordenador da despesa, o Tribunal de Contas comunique a ocorrência ao Presidente da República. Sendo êle secundário, a ciência será dada ao Ministro competente, promovendo-se a *responsabilidade do ordenador*, que terá 15 dias para *justificar o ato*.

Finalmente o art. 65 estatui que

“incorrerá em *pena disciplinar*, além da *criminal* que fôr aplicável, o ordenador secundário que reincidir na autorização de despesa sem crédito, superior aos créditos votados, ou sem registro prévio, quando exigível” (grifamos).

Como, diante do que aí se lê, tachar de regular ou legal uma despesa que provocaria o veto proibitivo, se recusada, e na hipótese de registro posterior *sob reserva*, impecaria ao ordenador secundário a necessidade de defender-se, submetendo-o, na reiteração, a punição disciplinar e criminal?

Note-se, em suma, que a Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, inclui entre os delitos contra a lei orçamentária

“exceder ou transportar sem autorização legal as verbas do orçamento (art. 10, n.º 2) e

cataloga entre as infrações contra a guarda e legal emprêgo dos dinheiros públicos.

“ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas (art. 11, n.º 1).

Em conclusão: a permissão de gastar sem crédito ou além do crédito deforma a competência do Congresso para votar o orçamento e mutila a ação fiscalizadora do Tribunal de Contas.

O art. 46 do Código de Contabilidade não é apenas incompatível com a Constituição. É inconciliável com ela.

Se o executivo ultrapassa os marcos legislativos sem peias nem restrições, a atribuição congressual de elaborar a lei de meios se despe de tãda e qualquer significação político-financeira, da mesma forma que o encargo delegado ao Tribunal de Contas se transmuda numa espécie de contrôle remoto, débil e frouxo, escasso e fugidio.

Orçamento eivado de despesas sem crédito ou além do crédito deixa de ser um documento sério, exato, da mais alta relevância e repercussão na vida do Estado. Perde a individualidade. Despersonaliza-se.

E seus algarismos mostram-se confusos e contraditórios quando investigados, ante a presença incômoda de uma pecaminosa filiação espúria.