MINISTÉRIOS MILITARES — DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS E ADICIONAIS — REGISTRO "A POSTERIORI"

— Interpretação e aplicação da Lei n.º 601, de 28-12-48.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO N.º 40.309-48

DECISÃO

O Sr. Procurador solicita que o Tribunal decida se a questão em tela é ou não constitucional, resolvendo o Tribunal que a mesma envolve controvérsia de caráter constitucional frente à lei n.º 601, de 28-12-48. Ante a decisão, o Sr. Presidente convocou os Srs. Auditores Ernesto Claudino e Vidal Fontoura para tomarem parte no julgamento do Proc. n.º 40.309-48. Completo o *quorum* constitucional o Sr. Relator, após fazer minucioso relatório sôbre a matéria, leu o voto adiante transcrito.

Colhidos os votos, verificou-se haver o Tribunal decidido:

1) A Lei n.º 601, de 28-12-48, é constitucional.

2) Tôdas despesas orçamentárias e adicionais relativas aos Ministérios Militares e ao Estado Maior Geral estão sujeitas a registro a *posteriori*, — decreto-lei n.º 426, de 12-5-38, art. 35 n.º I — visto que os respectivos créditos estão automàticamente distribuídos à Diretoria de Fazenda, Diretoria de Intendência e Seção Administrativa — Lei n.º 601, art. 2.º — devendo as ordens de pagamento com os documentos e informações indispensáveis ao exame de sua regularidade e legalidade, ser presentes às delegações do Tribunal de Contas — Lei n.º 601, art. 8.º — até 30 dias depois de realizadas — decreto-lei n.º 426, art. 37 — e comunicada qualquer irregularidade verificada ao Tribunal de Contas — Lei n.º 601, art. 8.º, § 1.º, *in fine*.

3) As tomadas de contas *anuais* dos responsáveis por bens não exclusivamente militares serão prestadas às Delegações — Lei n.º 601, art. 8.º, § 2.º — as quais, após examinar e emitir parecer, transmitirão os processos ao Tribunal de Contas para julgamento final — Constituição, art. 77, n.º II.

4) A Lei n.º 601 determinando que "funcionará junto ao Estado Maior Geral uma Delegação do Tribunal", implìcitamente a criou, devendo ser enviada mensagem ao Poder Legislativo solicitando abertura de crédito para custear a despesa.

5) A Lei n.º 601, entrou em vigor na data de sua publicação — 29 de dezembro de 1948 — abrange todos os créditos orçamentários e adicionais abertos e registrados, desde que tenham sido emitidas notas de empenho até 31-12-48.

6) As Diretorias competentes deverão representar sôbre a publicação no *Diário Oficial* de Leis ou decretos abrindo créditos aos Ministérios Militares e ao Estado Maior Geral, propondo as medidas cabíveis ao Tribunal com prévia audiência do Ministério Público.

Quanto ao item n.º 1, votaram pela constitucionalidade os Srs. Ministros Relator, Oliveira Viana (sem prejuízo do item 2.º), Bueno Brandão, Srs. Auditores Ernesto Claudino e Vidal Fontoura. Para o Sr. Ministro Alvim Filho, o Tribunal só pode deixar de aplicar texto constitucional em tema de tomada de contas. Em matéria de fiscalização financeira, o Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Congresso — Constituição, art. 22. Cabe-lhe executar simplesmente a lei.

Quanto ao item n.º 2, votaram pelo exame *a posteriori* os Srs. Ministros Relator, Bueno Brandão, os Srs. Auditores Ernesto Claudino e Vidal Fontoura. Os Srs. Ministros Oliveira Viana e Alvim Filho votaram no sentido de que o art. 8.º e § 1.º, cogitam do exame da despesa através do processo de tomada de contas. Negam aplicação ao preceito na parte que atribuiu função de julgamento à Delegação, uma vez que essa competência é privativa do Tribunal de Contas — Constituição, 77, número II. O art. 8.º, e seus parágrafos constituem um todo.

Quanto ao item n.º 3 — votação unânime.

Quanto ao item n.º 4 — Ministro Alvim Filho foi voto vencido por entender que ainda não foi criada a Delegação como exige o art. 77, n.º I.

Quanto aos itens 5 e 6 — Votação unânime.

A seguir, a Presidência agradeceu o comparecimento dos Srs. Auditores Ernesto Claudino e Vidal Fontoura que haviam sido convocados para completar o *quorum constitucional* na discussão e deliberação do Processo n.º 40.030-48.

Resolveu depois o Tribunal que a sessão extraordinária fôsse encerrada para que os Srs. Ministros pudessem comparecer às cerimônias fúnebres de encomendação e de sepultamento do saudoso colega Ministro Bernardino José de Sousa.

O Sr. Ministro Relator, Dr. Rogério de Freitas, proferiu o seguinte voto:

"Com o Aviso n.º 983-11, de 31 de dezembro de 1948, remete o Sr. Ministro da Guerra um exemplar do *Diário Oficial* n.º 300, de 29-12-948, que publicou a Lei n.º 601, de 28-12-48, estabelecendo normas de contabilidade para os Ministérios Militares e Estado Maior Geral.

Nesse Aviso, salienta o titular da Guerra a situação dos créditos concedidos para fazer face às necessidades das Unidades Administrativas sediadas em diversas Regiões Militares, cujo registro ainda não foi feito, em virtude de premência de tempo, informando ainda, que outros créditos já distribuídos e registrados, se acham igualmente dependendo de formalidades ligadas ao Tribunal de Contas.

Solicita afinal, o Sr. Ministro da Guerra ao Tribunal de Contas as necessárias providências, capazes de habilitar, ainda no exercício, os pagamentos relativos aos compromissos já assumidos pelas respectivas Unidades Administrativas, ficando as formalidades dependendo de registros posteriores.

Instruindo o processo, declara o Diretor da 2.ª Diretoria, que os têrmos da Lei n.º 601, *colidem flagrantemente com a Constituição Federal de* 1946, *mormente, quanto à disposição do art.* 8.º, que determina seja o exame da Delegação feito pelos balanços financeiros mensais.

Relatado o processo em Sessão de 31-12-48, no mesmo dia, portanto, da entrada do referido Aviso no Tribunal, foi dada vista do mesmo ao Doutor Procurador Geral, que o restituiu com o seu parecer em separado, opinando pela constitucionalidade da Lei n.º 601, entendendo que as normas nela contidas estabelecem o registro *a posteriori* das despesas propondo, que uma vez resolvida a preliminar de constitucionalidade, fôssem adotadas as providências necessárias, a fim de terem pronta execução as novas normas de contabilidade relativas aos Ministérios Militares e ao Estado Maior Geral.

Relatado novamente o processo em Sessão de 7-1-949, dele pediu vista o Ministro Alvim Filho, que o restituiu na Sessão de 11-1-949, quando foi con-

cedida vista ao Ministro Bueno Brandão, que nesta data, 12-1-949 o restitui.

Êsse foi o andamento do processo no Tribunal, onde sofreu apenas a demora indispensável ao exame da matéria, digna de cuidadoso estudo diante dos efeitos da Lei n.º 601, em relação às normas de contabilidade para aqueles Departamentos Militares e, principalmente, tendo em vista a ação fiscalizadora do Tribunal de Contas, cuja competência lhe foi atribuída pela Constituição Federal de 18-9-946.

Questão preliminar

Do indispensável confronto que se fizer entre o texto constitucional e os dispositivos da Lei n.º 601, fàcilmente se esclarecerá a dúvida levantada pelo Diretor.

De início deixemos assinalado, que não fôra o parecer referido, que levantou a questão, como relator do processo, não traria a debate a preliminar em discussão. Entretanto, não temos dúvida em debatê-la, conforme passamos a expor:

A Lei n.º 601, elaborada pelo Poder competente — Legislativo — correu seus trâmites regimentais nas duas Casas do Congresso, tendo sido sancionada pelo Poder Executivo, passando a ter plena vigência a partir da data de sua publicação, 29-12-948, nos têrmos do art. 9.º, *Diário Oficial* da mesma data, pág. 18.463.

Está assim redigido o art. 1.º da Lei n.º 601:

"Os Ministros da Guerra, Marinha, Aeronáutica e o Estado Maior Geral, além da discriminação dos créditos constantes do respectivo Anexo do Orçamento Geral da União, *terão orçamento analítico para fins administrativos — militares*, aprovado pelo Presidente da República.

Parágrafo único: As alterações do orçamento analítico só poderão ser feitas mediante ato expresso do Presidente da República."

Dispõe a Constituição Federal no art. 73:

"O orçamento será uno.....

§ 2.º O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, *que obedecerá a rigorosa especialização.*"

Da simples leitura dos citados dispositivos constitucionais e da Lei n.º 601, se verifica que em relação ao art. 1.º nenhuma colidência existe entre os dois textos.

O que visa a Constituição é a especialização rigorosa da despesa. O orçamento analítico, nada mais é de que uma rigorosa especialização das despesas, para fins administrativos-militares, não importando em qualquer alteração do orçamento.

Nesse sentido aliás, já se manifestou o eminente Ministro José Américo no seu parecer sôbre o balanço das contas do exercício de 1939:

"É a *especialização*, antiga "individuação" que Agenor de Roure reputa uma das maiores garantias da verdade orçamentária e uma das maiores conquistas da legislação brasileira" (*O orçamento*, pág. 74), constitui finalmente o meio mais eficaz de disciplinar as despesas, submetendo-as às exigências da classificação adequada, mediante um exame minucioso que impede o seu emprêgo errôneo. A distribuição detalhada das verbas na medida das necessidades de cada serviço e nos limites fixados, em vez de dotações globais com liberdade de aplicação, envolve, realmente, muito mais do que a conveniência de vincular os recursos aos planos da administração, sem permitir que uns se beneficiem em prejuízo dos outros, a vantagem de facultar um contrôle mais severo, em tôdas as suas particularidades, objetivando, em suma, a razão de ser dos órgãos de fiscalização."

Do exame do art. 1.º da Lei n.º 601, em confronto com a Constituição, verifica-se que nenhuma colidência existe, apenas o orçamento analítico para fins administrativos militares, vem completar, com maior rigor, a especialização determinada pela Constituição. Medida complementar no sentido

de atender com maior presteza e mobilidade o suprimento de numerário às inúmeras Unidades Administrativas, distribuídas pelas diversas Regiões Militares, em que se divide o País.

Art. 2.º da Lei n.º 601, que trata da distribuição dos créditos tem de ser examinado concomitantemente com o art. 8.º, dada a sua íntima relação, o que faremos adiante.

O art. 3.º não tem influência na decisão preliminar.

O art. 4.º dispõe:

"As quantias dos empenhos correspondentes a material encomendado, serviço ordenado ou efetuado em virtude de causas justificadas a juízo do Ministério interessado, não satisfeitos dentro do ano financeiro, serão escrituradas como despesas efetivas e consideradas Restos a Pagar. Idêntico regime será aplicado às despesas de obras iniciadas mas não concluídas no empenho."

Os diversos parágrafos dêsse artigo cogitam de providências referentes às despesas a serem liquidadas pelo regime de Restos a Pagar.

Nada existe nesses dispositivos que contrarie a Constituição federal.

O regime de Restos a Pagar é medida legal existente em nossa legislação desde a promulgação do Código de Contabilidade e expedição do respectivo regulamento, arts. 252 a 255.

Mesmo depois de sua decisão de 20-5-947 já resolveu o Tribunal, deliberando sôbre uma representação do Ministério da Guerra, considerar em vigor o regime de Restos a Pagar e a vigência dos créditos para tal fim depositados no Banco do Brasil.

Os arts. 5.º, 6.º e 7.º por conterem medidas de caráter administrativo, que dizem respeito à Contadoria Geral da República, não interessam para a decisão da preliminar.

Art. 8.º Êsse artigo está ìntimamente ligado ao art. 2.º, e como dissemos anteriormente o seu exame deve ser em conjunto.

Art. 2.º:

"Os créditos orçamentários e os adicionais destinados aos Ministérios da Guerra, Aeronáutica e Marinha, serão automàticamente registrados pelo Tribunal de Contas e distribuídos às Diretorias de Intendência, ou de Fazenda e à Seção Administrativa no caso do Estado Maior Geral.

Parágrafo único. As operações de distribuição interna, anulação desta e redistribuição dos créditos, observarão as formalidades legais."

Art. 8.º:

"Funcionará nos Ministérios da Guerra, Aeronáutica, Marinha e no Estado Maior Geral, junto às Diretorias de Intendência ou de Fazenda e Seção Administrativa, respectivamente, uma Delegação do Tribunal de Contas, com a função de acompanhar a execução do orçamento, pelo exame dos balanços financeiros mensais organizados pela Contadoria Seccional respectiva."

Qual a colidência entre os dispositivos citados com a Constituição Federal de 1946?

O art. 2.º da Lei n.º 601 trata do registro automático pelo Tribunal, dos créditos destinados aos Ministérios Militares e ao Estado Maior Geral e de sua distribuição às Diretorias competentes.

Não há na Constituição nenhum dispositivo que impeça tal providência, máxime, se tivermos em vista, que apesar do *automático*, o registro do Tribunal se fará *prèviamente* como dispõe o art. 77, § 2.º.

O art. 8.º dispõe sôbre o funcionamento de uma Delegação do Tribunal de Contas, junto a Diretoria competente de cada Ministério e a Seção Administrativa do Estado Maior Geral, com a função de acompanhar a execução do orçamento pelo exame dos balanços financeiros mensais, organizados pela Contadoria Seccional respectiva.

Trata pois, o registro das despesas *a posteriori*. Êsse registro é absolutamente constitucional, de acôrdo com o art. 77, § 2.º, cujo texto assim está redigido:

"§ 2.º Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, *prévio ou posterior*, conforme a lei o estabelecer, qualquer

ato de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste."

De acôrdo, pois, com a Constituição, o registro do Tribunal será *prévio ou posterior conforme a lei o estabelecer.*

O que estabeleceu a Lei n.º 601? Registro *prévio*, embora automático de todos os créditos orçamentários e adicionais destinados aos Ministérios Militares e ao Estado Maior Geral, com sua distribuição às competentes Seções, art. 2.º e, o registro *a posteriori* das despesas que forem imputadas a êsses créditos (art. 8.º).

Não há, pois, como opinou o Diretor da 2.ª Diretoria em seu parecer nenhum desrespeito ao texto constitucional. Ao contrário, a lei citada obedeceu na sua elaboração às exigências do art. 77, § 2.º, citado.

O § 1.º do art. 8.º estabelece registro *a posteriori* das despesas imputadas aos créditos destinados aos Ministérios Militares e Estado Maior Geral pelo exame dos balanços financeiros respectivos.

O disposto no § 2.º do art. 8.º, que as tomadas de contas anuais dos responsáveis por bens não exclusivamente militares, serão prestados às Delegações, teve em vista apenas o seu encaminhamento para o necessário exame e parecer, antes do julgamento final pelo Tribunal, nos têrmos do art. 77, n.º II, da Constituição.

O fato de haver o Tribunal, em Sessão de 20 de maio de 1947, considerado derrogado o regime estabelecido pelo decreto-lei n.º 4.185, de 18-3-42 não importa, como se procurou afirmar na inconstitucionalidade da Lei n.º 601. Aquêle decreto-lei foi expedido em data anterior à atual Constituição, ao passo que a Lei n.º 601 — complementar à Constituição — foi elaborada e decretada pelo Congresso Nacional, cujos representantes foram os mesmos que investidos do mandato popular indispensável, reunidos em Assembléia Constituinte, decretaram e promulgaram a Constituição Federal de 18 de setembro de 1946.

Ora, tendo a Lei n.º 601 transitado pelas duas Casas do Congresso e observado todos os trâmites regimentais, inclusive a audiência das Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal inquiná-la de inconstitucional, seria excessiva temeridade.

Quanto à preliminar, pois, entendo que a Lei n.º 601, é constitucional, considerando-a vigente a partir de 29-12-48, data de sua publicação.

De meritis

Decidida a preliminar, deve o Tribunal fixar devidamente o alcance dos dispositivos da Lei n.º 601, em relação aos créditos destinados aos Ministérios Militares e Estado Maior Geral, sua distribuição, do registro das despesas e da prestação de contas dos responsáveis por bens não exclusivamente militares.

Quanto aos créditos orçamentários e adicionais destinados aos Ministérios Militares e Estado Maior Geral, não pode haver dúvida, quanto ao seu registro automático pelo Tribunal de Contas e sua distribuição às Diretorias de Intendência, de Fazenda e Seção Administrativa, respectivamente.

As despesas imputáveis a tais créditos serão sujeitas a registro *a posteriori*, nos têrmos do decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938, art. 35, n.º I, uma vez que os respectivos créditos serão automàticamente registrados e distribuídos às repartições militares competentes de acôrdo com o art. 2.º da Lei n.º 601, cujo exame será feito nos têrmos do art. 8.º, mediante a remessa às Delegações do Tribunal, até 30 dias depois de realizadas as ordens de pagamento com os documentos e informações indispensáveis ao exame de sua regularidade e legalidade, conforme o disposto no art. 37 do decreto-lei n.º 426, comunicando-se ao Tribunal qualquer irregularidade verificada, art. 8.º, *in fine* da Lei n.º 601.

Quanto às tomadas de contas, dos responsáveis por bens não exclusivamente militares, os respectivos pro-

cessos deverão, nos têrmos da Lei n.º 601, art. 8.º, § 2.º, ser presentes às Delegações, para o devido exame e parecer e, seu encaminhamento ao Tribunal de Contas para seu final julgamento, *ex-vi* da competência privativa que lhe foi atribuída pelo art. 77, n.º II da Constituição Federal.

Determinando a Lei n.º 601, que funcionará junto ao Estado Maior Geral, uma Delegação do Tribunal de Contas, implìcitamente a criou, o que torna necessárias as providências devidas para sua instalação. Devem também as Diretorias competentes, em face da Lei n.º 601, representar, propondo as medidas cabíveis à proporção que tiverem conhecimento pela publicação no órgão oficial de leis e decretos, que abrirem créditos aos Ministérios Militares e ao Estado Maior Geral.

Sala das Sessões, 12 de janeiro de 1949. — *Rogério de Freitas.*"

O Sr. Ministro Alvim Filho fundamentou o seu voto nos seguintes têrmos:

"O Sr. Ministro da Guerra, em data de 31 de dezembro último, dirigiu ao Tribunal de Contas, por intermédio do seu Presidente, o ofício do teor seguinte:

"Remeto a êsse egrégio Tribunal um exemplar do *Diário Oficial* n.º 300 de 29-12-1948, que publicou a Lei n.º 601, de 28-12-48, estabelecendo normas de contabilidade para os Ministérios Militares.

2. Conforme se verifica do art. 9.º da mesma lei, sua execução se tornou objetiva na data da respectiva publicação.

3. Convém salientar que inúmeros créditos foram concedidos recentemente para fazer face às necessidades de Unidades Administrativas sediadas em diversas Regiões Militares, os quais não foram ainda registrados em virtude da premência de tempo.

4. Ademais, é justo mencionar que outros créditos distribuídos por êste Ministério em meses anteriores, embora já registrados, se acham dependendo também de formalidades diretas ligadas a êsse Colendo Tribunal.

5. Pelo exposto e levando-se em conta, inclusive, as dificuldades oriundas de tal situação, venho solicitar se digne V. Excia. promover as providências capazes de habilitar, ainda neste exercício, os pagamentos relativos aos compromissos já assumidos pelas respectivas Unidades Administrativas, ficando as formalidades dependendo de registros posteriores."

Naquela mesma data, o Sr. Dr. Djalma Monteiro, Diretor da Segunda Diretoria do Tribunal de Contas, profere o parecer do teor seguinte:

"Objetiva o Aviso de fls. o exame por parte dêste Instituto da Lei n.º 601, de 28 dêste mês, que estabelece normas de contabilidade para os Ministérios Militares e para o Estado Maior Geral, e dá outras providências.

A hipótese é, *mutatis mutandis*, a já versada pelo decreto-lei n.º 4.185, de 16-3-42, considerado derrogado pelo Tribunal em sessão de 20-5-47.

Em verdade, os têrmos dessa lei colidem flagrantemente com os da Constituição Federal de 1946, mórmente quanto à disposição do seu art. 8.º, que determina seja o exame da Delegação dêste Instituto feito pelos balanços financeiros mensais.

Assim, não permitindo a premência do tempo um exame mais detido do caso, submeto o processo à consideração do egrégio Tribunal, parecendo que não poderão ser aceitas tais normas, por se contraporem aos mandamentos constitucionais em vigor.

Na sessão, a 31 de dezembro de 1948, o "Tribunal resolveu conceder vista do processo ao Sr. Dr. Procurador, representante do Ministério Público".

Emitiu, então, o Sr. Dr. Leopoldo Cunha Melo, em data de 5 dêste mês, o parecer do teor seguinte:

"Conquanto não nos pareça expresso com inteira clareza o que pleiteia o Ministério da Guerra, supomos que, em última análise, pede que o Tribunal de Contas, considerando em vigor desde 29 de dezembro de 1948, a Lei n.º 601, de 28 do mesmo mês e ano, tome para a imediata aplicação dessa lei as providências a êle pertinentes.

A nosso ver é constitucional a dita lei ao prescrever, no art. 8.º e seu § 1.º, o exame da Delegação do Tribunal pelos *balanços financeiros e respectivos comprovantes ou documentos*.

Trata-se evidentemente de uma forma de registro posterior, registro expressamente permitido pelo art. 77, § 2.º, da Constituição.

Ato de ordem pública, a Lei n.º 601, tem aplicação aos casos pendentes, não excetuados.

Se assim entender o Tribunal, cabe-lhe determinar as providências administrativas necessárias para, no que lhe diz respeito, terem pronta execução as novas normas de contabilidade relativas aos Ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica e Estado Maior Geral."

VOTO

Na vigência da Constituição de 1891, o Tribunal de Contas era considerado como se fôsse uma delegação do Congresso Nacional, porque recebera dela apenas a competência (art. 89, princípio) "para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso".

Tudo mais, em relação às suas atribuições, passaria a ser-lhe dado em lei ordinária.

Entretanto, Rui Barbosa, na exposição de motivos que precedeu ao decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890, instituindo o Tribunal de Contas, diz como o entendia: "...corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional".

O mesmo, porém, não poderia admitir-se em face da Constituição de 1934 ou de 1937.

A primeira, a de 1934, embora incluísse o Tribunal de Contas, conjuntamente com o Ministério Público e os Conselhos Técnicos, dentre os "órgãos de cooperação nas atividades governamentais", orientou-se pelo ensinamento de Rui Barbosa.

Assim é que, no art. 99, prescrevia:

"É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acôrdo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos."

A de 1937 colocou o Tribunal de Contas em situação autônoma, independente de qualquer dos Poderes.

Determinava, no art. 114, princípio:

"...para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acôrdo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal."

E, de acôrdo com a Constituição em vigor, o Tribunal de Contas faz parte do Poder Legislativo.

Do projeto da Constituição (com as retificações feitas pelo Presidente da Comissão de Constituição, em sessão a 31 de maio de 1946) constava o seguinte (art. 141):

"A Administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União, pelo Congresso Nacional, por intermédio do Tribunal de Contas"...

Adotou-se, em parte, o que firmara a Subcomissão de Discriminação de Rendas, no projeto anexo ao seu relatório, apresentado em abril do mesmo ano: "A execução do orçamento, assim como a administração financeira em geral, além da vigilância pelas autoridades responsáveis, será fiscalizada, pelo Poder Legislativo, na União nos Estados e nos Municípios, por intermédio do Tribunal de Contas, cujos membros terão as mesmas condições de investidura e garantias dos ministros do Supremo Tribunal Federal e

das Côrtes de Apelação, respectivamente."

Prevaleceu, todavia, a emenda àquele artigo, oferecida pelos Srs. deputados Mário Masagão e Plínio Barreto: "Ao art. 141, substitua-se a expressão "por intermédio" pelas palavras "com auxílio".

Justificaram-na da maneira seguinte: "O Tribunal de Contas auxilia o Congresso, mas não o elimina, na tomada de contas. O Congresso também conhece diretamente do assunto, e não sòmente por intermédio do Tribunal de Contas".

Prescreve, então, a Constituição de 1946, no art. 22, princípio:

"A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas e nos Estados e Municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais."

Como se vê, a situação do Tribunal de Contas, em face da Constituição de 1946, não é idêntica à que tinha quando em vigor a de 1934 ou de 1937.

A êle compete agora auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização da administração financeira (Constituição de 1946, art. 22, princípio) e, assim:

I — acompanhar e fiscalizar, diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento (art. 77, n.º I);

II — julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões (art. 77, n.º III);

III — emitir parecer prévio sôbre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional (art. 77, § 4.º).

Apenas está colocado "em posição autônoma", para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas (art. 77, n.º II).

A proposição n.º 84, de 1947, do Senado (Projeto n.º 319, de 1947, da Câmara dos Deputados), reorganizando o Tribunal de Contas, "em face da Constituição de 1946", não faz essa distinção. Declara:

"Art. 1.º O Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Poder Legislativo na fiscalização da administração financeira da União, especialmente da execução do orçamento tem sua sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional (arts. 22 e 76 da Constituição)."

Assim sendo, o Tribunal de Contas, no exercício da atribuição de auxiliar o Congresso em fiscalizar a administração financeira, não pode deixar de aplicar qualquer texto de lei posterior à Constituição de 1946, ainda que esteja em conflito com ela, salvo se suprimir a competência do mesmo Tribunal, ali definida.

II — Ninguém ignora as dificuldades que têm os Ministérios Militares, para atender os seus serviços em todo o território nacional. Em relação ao Ministério da Guerra, há atualmente 434 unidades em que deve ser feita, em grande parte, a aplicação das verbas a êle consignadas.

Nem é preciso, segundo penso, referir-me aqui as normas que vigoravam anteriormente, desde o regime de massas, para a execução orçamentária nos Ministérios Militares. O assunto é minuciosamente tratado por Alberto Biolchini (*Codificação da Contabilidade Pública Brasileira*, vol. II, pág. 493) e Ruben Rosa (*Relatório do Tribunal de Contas*, relativo ao exercício de 1942, pág. 6).

III — O Sr. Deputado Benedito Valadares, na qualidade de membro da Subcomissão de Discriminação de Rendas, da Comissão da Constituição, ofereceu, em sessão de abril de 1946, um substitutivo ao projeto, do qual constava o seguinte artigo: "A execução orçamentária nos Ministérios Militares ficará sujeita a regime especial, estabelecido em lei".

O referido substitutivo, porém, não foi aceito.

Dêste modo, o Tribunal de Contas não poderia aplicar vários dispositivos do decreto-lei n.º 4.185, de 16 de março de 1942, porque colidiam com textos expressos da Constituição de 1946.

Determina o decreto-lei n.º 4.185, de 16 de março de 1942:

"Art. 7.º Funcionará nos Ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica, junto às Diretorias de Fundos ou de Fazenda, uma Delegação do Tribunal de Contas, com função de acompanhar a execução do orçamento pelo exame dos balancetes financeiros mensais, organizados pela Contadoria Seccional respectiva e pela conferência dêsses balancetes com a escrita a cargo dessa Contadoria.

§ 1.º A tomada das contas financeiras será feita pelas referidas Delegações do Tribunal de Contas que procederão ao exame, em cada mês, dos comprovantes ou documentos utilizados, para os lançamentos das Contadorias Seccionais. Qualquer irregularidade será comunicada aos Diretores de Fundos ou de Fazenda e, sendo necessário ao Ministro respectivo e ao Tribunal de Contas.

§ 2.º Os responsáveis pelos bens de natureza exclusivamente militar responderão pela regularidade de seu recebimento, guarda e distribuição, perante as autoridades militares, de acôrdo com os regulamentos e instruções vigentes; os responsáveis pelos demais bens prestarão suas contas à Delegação do Tribunal de Contas no respectivo Ministério".

A Lei n.º 601, de 28 de dezembro de 1948, contém idênticas disposições às daquele decreto-lei. Ela também prescreve:

"Art. 8.º Funcionará nos Ministérios da Guerra, Aeronáutica e Marinha e no Estado Maior Geral, junto às Diretorias de Intendência ou de Fazenda e à Seção Administrativa, respectivamente, uma Delegação do Tribunal de Contas com a função de acompanhar a execução do orçamento pelo exame dos balanços financeiros mensais, organizados pela Contadoria Seccional respectiva.

§ 1.º A tomada das contas financeiras será feita pelas referidas Delegações do Tribunal de Contas, que procederão ao exame, em cada mês, dos comprovantes ou documentos respectivos. Qualquer irregularidade será comunicada aos Diretores de Intendência, de Fazenda ou ao Chefe da Seção Administrativa, e se necessário ao Ministro respectivo ou ao Chefe de Estado Maior Geral e ao Tribunal de Contas.

§ 2.º Os responsáveis pelos bens de natureza exclusivamente militar responderão pela irregularidade de seu recebimento, guarda e distribuição perante as autoridades militares, de acôrdo com os regulamentos e instruções vigentes; os responsáveis pelos demais bens prestarão suas contas à respectiva Delegação do Tribunal de Contas".

IV — De uma consulta feita em data de 22 de outubro de 1946, ao Tribunal de Contas, pelo seu delegado, o Sr. Dr. Cristiano Augusto Franco, junto ao Ministério da Marinha, consta o seguinte (*Diário Oficial*, de 14 de abril de 1947, pág. 5.081):

"2. Pela Carta de 10 de novembro de 1937, art. 114 ficará instituído um Tribunal de Contas, com a organização que fôsse regulada em lei, para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acôrdo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União.

3. Em conseqüência, o decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938, organizou o Tribunal de Contas, instituindo no tocante à despesa, o exame e registro prévio, nos casos especificados no art. 20, § 2.º, inciso I, alínea *a*, *b* e *c*, e o registro *a posteriori*, nos do art. 35, incisos I a V.

4. Mais tarde, entretanto, sobreveio o decreto-lei n.º 4.185, de 16 de março de 1942, expedido *ex-vi* do art. 180 da mencionada Carta de 1937, e por fôrça do qual se alterou fundamentalmente, nos Ministérios Militares, a natureza da função das Delegações do Tribunal de Contas, que deixaram de exercer o exame e registro prévio, ou *a posteriori*, da despesa, pois traçou normas diferentes cujas características são de ver magistralmente assinaladas no Re-

latório do Tribunal de Contas, do exercício de 1942, pág. 7 e 8.

5. Com efeito, o decreto-lei n.º 4.185, prescreveu, para as delegações junto aos ministérios militares (art. 7.º), um regime *sui generis*, incumbindo-se das funções de acompanhar a execução orçamentária apenas pelo exame dos balancetes financeiros mensais, organizados pela Contadoria Seccional respectiva e pela conferência dêsses balancetes com a escrita a cargo dessa Contadoria. Consoante o dispositivo citado, nenhum exame e registro prévio de despesa efetua, pois essa Delegação, que continuará a não ter, sequer, notícia da celebração de contratos e devido registro, mesmo quando assim se torne exigível, nos têrmos da lei. Nem a registro posterior, na denominação constitucional (e registro posterior, não só lèxicamente senão conforme a doutrina, vale o mesmo que *a posteriori*, lhe é submetida despesa de qualquer espécie, aliás entendido como desnecessário o registro *a posteriori*, nos ministérios militares, no regime do decreto-lei n.º 4.185, em face dos lançamentos da despesa na escrita da Condoria Seccional, do contrôle administrativo interno a cargo das autoridades militares e da tomada de contas (Relatório citado, pág. 7).

6. Mas, por fôrça de mandamento constitucional, a despesa haverá de ser novamente sujeita a registro do Tribunal de Contas, ou de suas delegações, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer (art. 77, § 2.º); e, assim dispositivo como o do decreto-lei n.º 4.185, que subtrai a despesa ao registro prévio ou posterior, do Tribunal de Contas, ou suas delegações, não poderá prevalecer em face do citado art. 77, § 2.º da Lei Magna, que encerra disposição terminante, insuscetível de exceção ou restrição, e que terá derrogado o art. 7.º, § 1.º, do decreto-lei n.º 4.185".

Em Sessão a 20 de maio de 1947, sob a Presidência do Sr. Ministro Bernardino José de Sousa, e achando-se presentes comigo, os Srs. Ministros Ruben Rosa, Oliveira Viana, A. Oliveira Lima, Bueno Brandão e Rogério de Freitas, o Tribunal de Contas aprovou por unanimidade uma proposta do Sr. Ministro Ruben Rosa, nestes têrmos (*Diário Oficial*, de 2 de junho de 1947, pág. n.º 7.444):

"O Tribunal, tendo em vista que a Constituição sujeita a contrôle prévio ou *a posteriori* qualquer ato da administração de que resulta despesa pelo Tesouro (art. 77, § 2.º), e

Considerando que, mau grado não haja efeito repristinatório de lei revogada (Lei Intr. ao Código Civil, art. 2.º, § 3.º), nenhum Juiz poderá, sob pretexto de lacuna ou obscuridade da lei eximir-se de proferir despacho ou sentença (Código de Proc. Civil, art. 112), resolve considerar derrogado o regime instituído pelo decreto-lei n.º 4.185, de 16 de março de 1942, e mandar aplicar aos Ministérios Militares a Legislação em vigor, que sujeita as despesas dos Ministérios civis a registro prévio ou *a posteriori*.

Atendendo, porém, a que, no corrente ano, o Tribunal ordenou a distribuição da totalidade dos créditos referentes aos Ministérios Militares, o exame das despesas dêsses Ministérios será *a posteriori* (decreto-lei n.º 426, de 12-5-38, art. 35, I), observada a legislação especial pertinente a determinadas dotações orçamentárias. E como as Delegações são incompetentes para julgar as contas dos responsáveis (Constituição, art. 77, n.º II), cabelhes, entretanto, examinar, emitir parecer e transmitir ao Tribunal ditos processos (decreto n.º 15.770, de 1 de novembro de 1922, arts. 60, n.º II, 155 e § 1.º)".

Eu já havia provocado, em Sessão a 25 de fevereiro de 1947, o pronunciamente do Tribunal de Contas sôbre o assunto, mas êle deixou de atender-me (*Diário Oficial*, de 14 de abril de 1947, pág. 5.081). Os Srs. Ministros Ruben Rosa e Oliveira Viana achavam-se em gôzo de licença; o Sr. Ministro José Américo, no gôzo de férias.

À vista de uma representação do Sr. Ministro da Guerra o Senhor Presidente da República dirigiu à Câmara

dos Deputados a mensagem, datada de 21 de janeiro de 1948, do teor seguinte: "1 — O Tribunal de Contas, em sessão de 20 de maio do ano findo, resolveu considerar derrogado o regime instituído pelo decreto-lei n.º 4.185, de 16 de março de 1942, em face do § 2.º do art. 77 da Constituição Federal, que determina: "Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste".

2 — O Sr. Ministro da Guerra, na Exposição n.º 208, constante do processo anexo protocolado na Secretaria desta Presidência, sob n.º 12.137-47, salienta os inconvenientes que advirão para as fôrças armadas em face da resolução daquele Colendo Tribunal.

3 — Pondera o Sr. Ministro da Guerra: "O decreto-lei ora derrogado, pela referida Côrte fiscal, estabeleceu normas de contabilidade para os Ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica, atendendo a maiores exigências de simplicidade e rapidez nos assuntos de administração militar, mas sem prejuízo da fiscalização conveniente ao regular emprêgo dos bens públicos. Assim previu um orçamento analítico para os três aludidos Ministérios militares, aprovado pelo Presidente da República, além da discriminação dos créditos constante do respectivo *Anexo* do Orçamento Geral da União.

Tratou do registro, distribuição e redistribuição dos créditos levando em conta a organização especial dos Ministérios Militares, sem perder de vista as formalidades legais existentes".

4 — O Ministério da Fazenda, que examinou o assunto, manifestou-se favoràvelmente à manutenção do regime estabelecido pelo citado decreto-lei n.º 4.185, de 16 de março de 1942, elaborando o anexo ante-projeto de lei, que tenho a honra de submeter à consideração do Poder Legislativo.

5 — No referido ante-projeto, que é, tanto quanto possível, semelhante ao decreto-lei que o Tribunal de Contas considerou derrogado, nota-se a inclusão do Estado Maior Geral que, como órgão coordenador das fôrças armadas nacionais, criado em data posterior à do referido diploma legal, deve, entretanto, ser abrangido pelo mesmo regime especial de contabilidade".

Como se vê, era pensamento do Govêrno restabelecer o regime de contrasteação das despesas militares, instituído pelo decreto-lei n.º 4.185, de 16 de março de 1942, independentemente de registro, prévio ou posterior, ou através da "tomada de contas financeiras".

Foi o que se fêz, a fim de se atender "a maiores exigências de simplicidade e rapidez nos assuntos de administração militar, mas sem prejuízo da fiscalização conveniente ao regular emprêgo dos bens públicos", conforme pondera o Sr. Ministro da Guerra.

Na vigência da Constituição de 1937, o julgamento dessas contas poderia ser feito pelas Delegações do Tribunal de Contas, mas o mesmo não sucede agora, em face do que dispõe a Magna Carta de 1946, no art. 77, n.º II.

VI — Declara a Lei n.º 601, de 28 de dezembro de 1948, no art. 8.º, § 2.º, como já o fazia o decreto-lei n.º 4.185, de 16 de março de 1942, no art. 7.º, § 2.º, que "os responsáveis pelos bens de natureza exclusivamente militar responderão pela regularidade de seu recebimento, guarda e distribuição, perante as autoridades militares, de acôrdo com os regulamentos e instruções vigentes".

Efetivamente, não se compreende que sejam obrigados a prestar contas a êste Tribunal, a fim de que possam obter quitação, os responsáveis pela guarda de certos bens.

Tenho em mãos cópias fotostáticas, tiradas para instruir com outros dados, bastante elucidativos, um trabalho meu sôbre o Tribunal de Contas, dos processos de tomada de contas dos encarregados de rancho dos oficiais, a bordo do contratorpedeiro "Santa Catarina", nos períodos de 2 de maio a 1.º de novembro de 1942 e de 2 de novembro

a 31 de dezembro do mesmo ano. Foram êles, respectivamente, o 2.º Tenente Ivo Acióli Corseuil e o 1.º Tenente João Luís de Castro e Silva. A tomada de contas era exclusivamente sôbre "o recebimento e transferência de 19 xícaras para chá, 18 pratos fundos, 13 pratos para pão, 22 pratos rasos e 13 para sobremesa". O Tribunal de Contas julgou ditos processos na Sessão de 24 de setembro de 1947, lavrando-se em seguida os acórdãos, em modelos impressos, assinados por todos os ministros, além do auditor, na qualidade de relator.

São inúmeros os processos dessa natureza que vêm ao Tribunal de Contas.

VII — Sou contrário à designação de funcionários para a Delegação do Tribunal de Contas, junto ao Estado Maior Geral, enquanto não se criar a mesma em lei.

Determina a Constituição de 1946:

"Art. 77. Compete ao Tribunal de Contas:

I — acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento".

E diz, entretanto, o art. 8.º, princípio, da Lei n.º 601, de 28 de dezembro de 1948:

"Funcionará nos Ministérios da Guerra, Aeronáutica e Marinha e no Estado Maior Geral, junto às Diretorias de Intendência ou de Fazenda e à Seção Administrativa, respectivamente, uma Delegação do Tribunal de Contas"...

Êsse dispositivo é reprodução do art. 7.º, princípio, do decreto-lei número 4.185, de 16 de março de 1942, acrescentando-se ali apenas, uma Delegação do Tribunal de Contas junto ao Estado Maior Geral.

Declarava a Constituição de 1937: "Art. 114. Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acôrdo com a Lei, a execução orçamentária"...

Prescrevia, então, o decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938:

"Art. 14. Para acompanhar a execução orçamentária e julgar, em primeira instância, as contas dos responsáveis, haverá junto a cada uma das Delegacias do Tesouro Nacional uma Delegação permanente do Tribunal de Contas, composta de um delegado e tantos assistentes quantos forem necessários, a juízo do Tribunal, escolhidos por êste, dentre os funcionários da Secretaria.

Art. 15. Além das Delegações permanentes, de que trata o artigo anterior, poderá o Tribunal de Contas criar outras, junto às repartições arrecadadoras e pagadoras, quando o movimento das repartições e o interêsse da fiscalização justificarem a medida".

O decreto-lei n.º 2.523, de 23 de agôsto de 1940, que alterou as tabelas anexas ao decreto-lei n.º 1.847, de 7 de dezembro de 1939, preceitua, no artigo 4.º: "As delegações permanentes do Tribunal de Contas compor-se-ão de três membros escolhidos e designados pelo Presidente do Tribunal, dentre os funcionários lotados no mesmo, os quais exercerão, respectivamente, as funções gratificadas de delegado e assistente".

Embora fôsse da competência do Tribunal de Contas "criar as delegações, junto às repartições arrecadadoras e pagadoras, quando o movimento das repartições e o interêsse da fiscalização justificaram a medida" (art. 15 do decreto-lei n.º 426, citado), cujos membros seriam designados pelo Presidente do mesmo Tribunal (art. 4.º do decreto-lei n.º 2.523, citado), o decreto-lei n.º 4.400, de 24 de junho de 1942 (art. 1.º), extinguiu as suas Delegações junto aos Ministérios da Agricultura, Viação e Obras Públicas e do Trabalho, Indústria e Comércio, ao Corpo de Bombeiros, à Polícia Militar e à Polícia Civil.

A Lei n.º 601, de 28 de dezembro de 1948, no art. 7.º, criou, "como delegação da Contadoria Geral da República, uma Contadoria Seccional junto à Seção Administrativa do Estado Maior Geral".

Deixou, porém, de criar a Delegação do Tribunal de Contas, junto à mesma Seção Administrativa.

Foram criadas em 1936 as Delegações do Tribunal de Contas, junto aos Ministérios da Guerra e Marinha e, em 1942, ao da Aeronáutica.

VIII — Em conclusão: — voto pela imediata aplicação da Lei n.º 601, de 28 de dezembro de 1948, em seus devidos têrmos. Entendo que para isso, deve o Tribunal de Contas baixar as necessárias instruções, às suas Delegações junto aos Ministérios Militares e, oportunamente, ao Estado Maior Geral.

Sala das Sessões, em 12 de janeiro de 1949. — *A. Alvim Filho*".