MINISTÉRIOS MILITARES — COMPROVAÇÃO DE DESPESAS

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

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO N.º 40.571-48

Consulta formulada, no telegrama n.º 65, de 9 de dezembro último, pelo Delegado do Tribunal de Contas no Estado de Pernambuco, sôbre como deverá proceder em relação às comprovações de adiantamentos apresentadas à Delegação pelos substitutos dos responsáveis por adiantamentos recebidos para atender às despesas das Unidades Administrativas do Exército com sede no interior do país. (PG. 40.571-48).

O Tribunal resolveu responder à consulta do Delegado do Tribunal em Recife que em casos excepcionais pode ser admitida a comprovação das despesas feitas pelo substituto do responsável que haja recebido adiantamento, tendo em vista o disposto nos arts. 62, 63, § 2.º, 70, 75 e 76 do Regulamento de Administração do Exército, aprovado pelo decreto n.º 3.251, de 9 de novembro de 1938 e atendendo a vigência pelo decreto n.º 3.251, de 9 de novembro de 1938 e atendendo a vigência da Lei n.º 601, de 28 de dezembro de 1948, estabelecendo normas especiais de contabilidade para os Ministérios Militares.

O Senhor Ministro Rogério de Freitas formulou o seu voto nos seguintes têrmos: "Consulta o Delegado do Tribunal de Contas em Recife, Estado de Pernambuco, como deve proceder em relação às comprovações de adiantamentos apresentados à Delegação pelos substitutos dos responsáveis por adiantamentos recebidos para atender às despesas das Unidades Administrativas do Exército com sede no interior do país.

Informando o processo, opinou o Corpo Instrutivo, no sentido de se responder a consulta, declarando que a responsabilidade pela totalidade do adiantamento recebido sendo pessoal e intransferível, em conseqüência não se deve admitir a transferência de parte do adiantamento para outro responsável.

Em regra, a responsabilidade pelo adiantamento é pessoal, e a sua comprovação nos têrmos do Código de Contabilidade e seu regulamento, deve ser feita pelo próprio responsável, que recolherá dentro do prazo legal, o saldo do Tesouro Nacional.

Entretanto, a natureza de determinados serviços cuja execução tenha de ser feita no interior do país não pode se subordinar ao princípio geral, dada a dificuldade quase insuperável que tal fato acarretaria à administração pública, máxime tratando-se dos Ministérios Militares, em que os responsáveis pela aplicação dos quantitativos recebidos, estão sujeitos à disciplina e hierarquia militar, e, cujas designações, remoções e dispensas das comissões em que se encontrem se fazem atendendo não só as conveniências de ordem administrativa, mas sobretudo as de caráter militar.

Atendendo a essa circunstância, sempre existiu na legislação brasileira, um regime especial estabelecendo normas de contabilidade para os Ministérios Militares.

Mesmo quanto a entrega de adiantamento para determinados fins, já existe em nossa legislação a exceção à regra da responsabilidade pessoal pelo recebimento do quantitativo.

O Regulamento para o Serviço de Fazenda da Armada, aprovado pelo decreto n.º 22.071, de 10 de novembro de 1932, já dispunha a respeito:

Art. 196. Os suprimentos e adiantamentos de que tratam os artigos anteriores, quando feitos a oficiais chefes de Fazenda de fôrças navais, *serão sempre considerados como destinados a atender às necessidades das diversas unidades componentes das fôrças ou mesmos de outras que, eventualmente, delas venham a depender.*

§ 1.º — *Quando houver necessidade de transferir para novo responsável a totalidade ou, apenas, uma parte do suprimento ou adiantamento recebido,* será o expediente feito por meio de uma requisição comum, nos moldes já indicados pelo presente Regulamento, cuja 1.ª via constituirá o documento de despesa do primeiro responsável, a 2.ª o da receita do novo responsável sendo a 3.ª remetida à D. F., a fim de que por ela seja aberta, ao recebedor, a indispensável conta corrente.

§ 2.º — *As importâncias por êsse modo transferidas de responsabilidade, serão consideradas como suprimentos e adiantamento a novos responsáveis, devendo a respectiva comprovação ser feita pelos mesmos, em processos separados,* de acôrdo com o estabelecido pelo presente Regulamento e Código de Contabilidade.

O próprio Regulamento de Administração do Exército, aprovado pelo decreto n.º 3.251, de 9 de novembro de 1938 pelo art. 162, permite que o encarregado de fundos ou material, que tiver de passar o exercício das funções, entregue ao seu substituto, mediante recibo, os bens e valores do Estado a seu cargo, estabelecendo no § 2.º dêsse artigo, para que não haja solução de continuidade na escrituração referente a fundos, que os saldos existentes deverão ser entregues ao substituto, na presença dos outros dois claviculários, devidamente discriminados em documento assinado pelo substituto, conferido pelo fiscal e visado pelo agente diretor:

De acôrdo com os dispositivos dos arts. 62, 63, § 2.º, 70, 75 e 76 do Regulamento de Administração do Exército, são responsáveis diretos pelo recebimento, aplicação e prestação de contas dos quantitativos recebidos pelas Unidades Administrativas.

a) o agente diretor, na qualidade de ordenador de despesas, responsável pelo aspecto legal das ordens de pagamento, constantes dos documentos de despesa;

b) o fiscal administrativo, na qualidade de coadjuvante do agente diretor e de encarregado da centralização e fiscalização dos serviços administrativos da Unidade, responsável pela existência real dos artigos adquiridos, prestação de serviço, exatidão das quantidades e quantias constantes das contas e por tudo mais que se relacione com as suas atribuições;

c) o tesoureiro, na qualidade de agente especializado da Administração do Exército, junto à Unidade Administrativa, responsável pela regularidade dos documentos de receita e de despesa, quer quanto a parte formal, quer quanto a parte referente à própria essência da despesa paga e da receita arrecadada, pertença esta à Unidade Administrativa ou à União.

Dos dispositivos citados, se conclui que todo o numerário entregue pela Administração do Exército aos agentes executores, das Unidades Administrativas, deverão ser considerados sempre como destinados a atender às necessidades das diversas unidades, fixando para êsse fim, normas especiais para o recebimento,guarda, aplicação, *transferência dos saldos* e prestação de contas.

Diante do exposto e, tendo-se em vista ainda que a Lei n.º 601, de 28

de dezembro de 1948, estabeleceu normas especiais de contabilidade para os Ministérios Militares, o meu voto é para que se responda ao Delegado do Tribunal, que diante da Legislação especial estabelecida para o Ministério da Guerra, em casos excepcionais pode ser admitida a comprovação das despesas feitas pelo substituto do responsável que haja recebido o adiantamento, desde que tenha havido observância dos dispositivos legais citados". Sala das Sessões, 8 de fevereiro de 1949. — *Rogério de Freitas.*

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

"O Tribunal de Contas, na sessão de 2 de março do ano próximo findo (*Diário Oficial*, de 22 do mesmo mês e ano, pág. 4.638), tomando conhecimento de uma representação do Sr. Diretor da Secretaria (PG. 6.633, de 1948), "sôbre o exame de despesas dos Ministérios Militares, em face da derrogação do regime estabelecido pelo decreto-lei n.º 4.185, de 20 de março de 1942, pelo art. 77, § 2.º, da Constituição, resolveu:

a) que os Ministérios da Guerra, da Marinha e da Aeronáutica poderão solicitar ao mesmo Tribunal a redistribuição dos créditos destinados a atender às despesas das unidades militares com sede no interior do país, pelos Serviços Regionais (Estações Pagadoras), nos Estados onde existir Delegações dêste Tribunal, mediante observância das normas legais, ficando as despesas sujeitas ao registro prévio ou posterior da delegação competente;

b) que, em casos excepcionais, quando não existir Estação Pagadora, ou se a Delegação do Tribunal estiver situada em local distante da mesma as despesas dessas unidades poderão ser feitas sob o regime de adiantamento, mediante exame da Delegação do Tribunal na Capital Federal".

Declarou-se também na respectiva ata daquela sessão: "Quanto ao item *b* da decisão: Votos vencidos Ministros Ruben Rosa e Alvim Filho, que só concediam adiantamento de acôrdo com o art. 297, do R. G. C. P.".

À vista daquela decisão, o Sr. Ministro da Guerra fêz ao Tribunal de Contas uma consulta, em ofício de 28 de maio de 1948, dirigido ao Sr. Ministro Presidente, do qual consta o seguinte (PG. 15.442, de 1948):

"3. Em ofício n.º 236-P, de 2 de março último V. Excia. me comunicou que, "em virtude de estar derrogado por preceito constitucional o regime especial de fiscalização financeira instituído pelo decreto-lei n.º 4.185, citado, êste Ministério poderá solicitar a êste Tribunal "a redistribuição dos créditos destinados a atender às despesas das Unidades Administrativas do Exército com sede no interior do país, pelos Serviços Regionais (Estações Pagadoras), nos Estados onde existir Delegações dêsse Tribunal, mediante observância das normas legais".

"Em casos excepcionais, quando não existir Estação Pagadora, ou se a Delegação do Tribunal estiver situada em local distante da mesma, as despesas dessas Unidades poderão ser feitas sob o *regime de adiantamento*, mediante exame da Delegação do Tribunal na Capital Federal".

4. Como conseqüência da decisão dêsse Tribunal, passou a vigorar neste Ministério, o *regime de adiantamento*, em substituição ao *regime de quantitativos* consagrado na legislação especial do Exército, declarada derrogada, por êste Tribunal.

5. No sentido de orientar os agentes da Administração do Exército, a Subdiretoria de Fundos, órgão que centraliza o sistema de administração financeira e fiscal dêste Ministério, organizou Diretivas, cujo inciso 73 diz o seguinte: "No caso de impedimento do *tesoureiro*, por motivo de férias, nojo, gala ou motivo equivalente e, ainda, no caso de transferência, o *tesoureiro substituído* terá de apresentar a sua prestação de contas, passando, mediante recibo, ao seu substituto, o Saldo que tiver sob sua guarda e responsabilidade".

6. Cumpre-me esclarecer a êsse egrégio Tribunal que a medida, consubstanciada no inciso acima transcrito, é indispensável à regularidade da marcha dinâmica das atividades das Unidades Administrativas do Exército, cuja dívida econômica e financeira é dirigida pelo respectivo comandante diretor ou chefe, como delegado que é do Alto Comando e da Alta Administração" (Regulamento de Administração do Exército, art. 20). E' o *agente diretor* da Unidade Administrativa e tem como auxiliares os seguintes *agentes executores diretos:* — fiscal administrativo, tesoureiro, almoxarife e aprovisionador.

7. As importâncias recebidas pelo *tesoureiro,* inclusive as dos *adiantamentos* decorrentes da decisão dêsse Tribunal, são recolhidas ao Banco do Brasil, ou Agência dêste, ou a um *cofre de três chaves.* São claviculários o *agente diretor,* o *fiscal administrativo* e o *tesoureiro.* Os cheques emitidos contra o Banco do Brasil, ou suas Agências, são assinados pelo *tesoureiro,* visados pelo *fiscal administrativo* e autorizados pelo *agente diretor.*

8. "O encarregado de fundos, ou de material, que tiver de passar o exercício das funções, entregará ao seu substituto, mediante recibo, os bens e valores do Estado a seu cargo" (Regulamento de Administração do Exército, art. 162). "A escrituração referente a fundos não sofrerá solução de continuidade. Os *Saldos* existentes serão entregues ao substituto, na presença dos outros dois claviculários, devidamente discriminados em documento assinado pelo *substituto,* conferido pelo *fiscal* e visado pelo *agente diretor*" (§ 2.º do mesmo artigo acima).

9. Em face do exposto, e considerando que, "na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum" (art. 5.º da Lei de Introdução ao Código Civil), solicito se digne Vossa Excia. de submeter à consideração dêsse Tribunal o inciso 73 das Diretivas organizadas pela Sub-Diretoria de Fundos, transcrito no item 5.º dêste Aviso. Trata-se de fato semelhante ao regulado pelo decreto-lei n.º 4.625, de 26 de agôsto de 1942, do seguinte teor:

"Art. 1.º A comprovação dos adiantamentos recebidos no corrente ano pelo ex-Governador do Território Federal do Acre, Capitão Oscar Passos, para custeio das despesas daquele Govêrno, será apresentada pelo responsável ao seu substituto no cargo, a quem entregará, igualmente, os *saldos* existentes, mediante recibo do qual a primeira via ficará junta ao processo.

Parágrafo único. Os *saldos* transferidos, de acôrdo com o presente artigo, para o atual Govêrno, serão por êste aplicados no prosseguimento das mesmas despesas a que se destinam os créditos orçamentários ou adicionais a que correspondam, de tudo prestando contas, oportunamente, na forma da legislação em vigor.

Art. 2.º A comprovação das despesas que efetuar com os recursos recebidos, por transferência, de seu antecessor, anexará o atual Governador as contas prestadas por aquele, a fim de possibilitar o respectivo exame pelo Tribunal de Contas".

10. A presente solicitação visa evitar que se verifiquem situações de verdadeiro colápso na vida administrativa das Unidades do Exército, visto serem freqüentes e inevitáveis, por muitos e variados motivos, as susbstituições de tesoureiros, aos quais, em regra, são concedidos os adiantamentos".

Na sessão a 15 de junho do mesmo ano, conforme consta da respectiva ata (*in Diário Oficial,* de 18 de agôsto de 1948, pág. 11.937), "o Tribunal resolveu responder negativamente à consulta", declarando-se alí que "foram votos vencidos os Ministros Bernardino de Sousa e Rogério de Freitas".

Dita resposta não poderia ser em outro sentido.

Isso porque a concessão de adiantamento, para a realização de despesas, em casos excepcionais, obedece a um regime especial, cujas regras, instituí-

das no Regulamento Geral de Contabilidade Pública (aprovado no art. 162, da Lei n.º 4.632, de 6 de janeiro de 1923), só por lei podem ser alteradas.

Foi o que fêz, por exemplo, o decreto n.º 22.071, de 10 de novembro de 1932, em relação ao serviço de Fazenda da Armada (art. 186, §§ 1.º e 2.º).

Tratava-se de uma lei, que era o referido decreto, do Govêrno Provisório da República, a qual deixou de subsistir desde a vigência do decreto-lei n.º 4.185, de 16 de março de 1942, que estabeleceu novas normas de contabilidade para os Ministérios Militares.

A derrogação dêsse decreto-lei, por fôrça de preceitos constitucionais, não importava em revigorar a legislação anterior.

E não podiam, em qualquer tempo prevalecer as disposições do decreto n.º 3.251, de 9 de novembro de 1938, expedido pelo Poder Executivo, em contrário às das leis.

Entendo que a resposta à consulta do Sr. Delegado do Tribunal de Contas, junto à Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional no Estado de Pernambuco, tem de ser no mesmo sentido da que se deu à do Sr. Ministro da Guerra, na sessão de 15 de junho de 1948.

Declarar-se-á, então, que a comprovação de adiantamento, concedido de acôrdo com a decisão do Tribunal de Contas, na sessão a 2 de março de 1948, deve ser feita, exclusivamente, por quem o recebeu.

E' o meu voto". Sala das sessões, em 8 de fevereiro de 1949. — *A. Alvim Filho.*