TOMADA DE CONTAS — CAIXA DE CONSTRUÇÕES DO MINISTÉRIO DA GUERRA

— A Caixa de Construções do Ministério da Guerra é uma repartição pública; não se inclui no âmbito do art. 77, *n. II,* in fine, *da Constituição, nem no da letra* b *do art.* 139 *da Lei n.* 830, *de* 23-9-49.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO N.º 23.768-50

DECISÃO

Ofício n.º 552, de 4 de agôsto último, da Caixa de Construções de Casas do Ministério da Guerra, comunicando haver sido prestadas as contas dos exercícios de 1946 a 1949 diretamente ao Conselho Superior de Economias da Guerra, colocando-se à disposição dêste Tribunal para quaisquer outros esclarecimentos e medidas que forem julgados convenientes. — O Tribunal mandou oficiar ao Sr. Ministro da Guerra, solicitando o levantamento das contas da Caixa, desde o início de seu funcionamento.

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

I — As tropas do Exército no território nacional se encontram, em sua maioria, em lugares desprovidos de recursos de habitação, por não existirem prédios de aluguel. Essa circunstância constituia entrave à administração militar, pois é de grande conveniência à instrução e à disciplina residir a oficialidade tão próxima quanto possível do quartel da unidade. O que vem de ser escrito consta da *motivação* do decreto n.º 21.541, de 17-6-32.

Com efeito, essa *Lei* autoriza o Ministério da Guerra a mandar construir *casas* para residência de oficiais — artigo 1.º — estabelecidos os *tipos* adequados às grandes, médias e pequenas cidades, respectivamente — art. 3.º — dentro do *plano geral* de construção e programa gradual de sua execução — art. 6.º.

Eis como surgiu a Caixa de Construções de Casas do Ministério da Guerra anexa à Caixa Geral de Economias da Guerra — art. 5.º.

II — O nóvel órgão criado em 1932 tem por *objetivo*:

b) transferir aos seus mutuários a propriedade dos imóveis adquiridos, ao Ministério da Guerra, mediante pagamento de aluguel — decreto n.º 24.256, de 16-5-34, art. 1.º — Essa modalidade é regulada pelo decreto n.º 21.541 cit. — ver decreto n.º 24.256, artigo 1, § 1.º;

b) fazer empréstimos ao referido pessoal para construções, aquisições ou liquidação de hipotecas de casas, destinadas à moradia da respectiva família e é regído pelo decreto n.º 24.256 cit. — ver art. 1.º, § 2.º.

III — A regulamentação em vigor melhor esclarece a *finalidade* da Caixa:

a) adquirir, construir e reconstruir as casas destinadas à moradia das famílias dos oficiais do Exército e dos funcionários do Ministério da Guerra;

b) encampar a hipoteca de imóvel dêsse pessoal — decreto n.º 20.175, de 11-12-45, art. 2.º, 32.

IV — Para consecução de sua finalidade, a Caixa poderá praticar as operações:

a) receber e gerir os recursos destinados ao seu movimento financeiro;

b) transferir aos seus mutuários a propriedade dos imóveis adquiridos, construídos ou reconstruídos pela Caixa;

c) alienar os imóveis de sua propriedade, cujas *promessas de venda* — art. 40 e 108 — a terceiros tenham sido canceladas;

d) administrar os imóveis prometidos aos seus mutuários, nos casos de ausência, incapacidade civil e outros.

e) praticar os atos de comércio necessários à boa gestão dos seus negócios, e outros compatíveis com a sua finalidade — art. 3.º.

V — Os recursos necessários à finalidade da alínea *b* serão obtidos, afora outros: *contribuição* de Cr$ ..... a título de jóias, por parte de cada pessoa, que deseje participar da Caixa — decreto n.º 24.256, art. 2.º.

Entrada de 10%, no mínimo, sôbre o valor do empréstimo pretendido;

Adiantamento, por conta dos fundos geridos pelo Conselho Superior de Economias de Guerra.

Adiantamentc, por conta dos fundos em que fôr estabelecido por êsse Conselho.

VI — Antes de prosseguir-se no alinhamento dos *órgãos de direção e outros* detalhes, convém investigar o que é a *Caixa Geral de Economias da Guerra*, pois facilitará o deslinde da natureza jurídica da Caixa de Construções.

VII — A Caixa foi criada para a *compra de material* destinado ao Exército — Decreto n.º 19.706, de 14-2-31, artigo 3.º; 20.291, de 8-1-32, art. 1.º, parágrafo único. Êsse aparelho "coletor dos recursos" é *gerido* pelo Conselho Superior de Economias da Guerra, ao qual incumbe: *a*) fiscalizar a arrecadação das economias gerais do Ministério da Guerra; *b*) regular a repartição e aplicação de acôrdo com as necessidades dos respectivos serviços; *c*) estabelecer maior uniformidade de doutrina nas questões relativas ao preparo material do Exército — decreto n.º 29.291, artigo 1.º.

VIII — A *superintendência geral* da Caixa de Construções cabe ao Conselho Superior de Economia da Guerra — decreto n.º 20.175, art. 41 e § 1.º — presidido pelo Ministro da Guerra.

Para zelar pelo bom *funcionamento* da Caixa, instrumentos de direção foram instituídos, a saber: um Conselho Administrativo (constituído pelos seus Diretores) com funções de direção e fiscalização imediata. Êste Conselho compõe-se de um diretor geral, presidente do Conselho Administrativo; do diretor técnico, relator da Caixa; e do diretor-tesoureiro, secretário da Caixa, — *todos nomeados* pelo Ministro da Guerra, *dentre os oficiais* da ativa, da reserva ou reformados — art. 41, letra *b;* 42.

Completam o aparêlho administrativo: gerência; tesouraria — secretaria; seção técnica; carteiras de garantia de empréstimos e de administração — artigo 41, letras *e, f, g* e § 2.º — decreto n.º 654, de 15-2-36.

Essas Seções dispõem de pessoal integrante do "quadro único" — arts. 44, 46, 57, 59, § 1.º; 60, § 1.º; 99 § 3.º — conservado enquanto bem servir — artigo 90, § 2.º — nomeado pelo diretor geral; para o efeito de assistência social é considerado inscrito no Instituto dos Bancários — art. 99, § 1.º.

IX — O *assistente técnico* será, sempre, um engenheiro militar designado pelo Ministro da Guerra — art. 49, parágrafo único.

O Presidente do Conselho Administrativo, na qualidade de Diretor Geral, *administra* a Caixa segundo as decisões do mesmo Conselho e a *representa* ativa e passivamente em todos os atos judiciais e extrajudiciais — art. 42, § 2.º, letra *a*. Os interêsses da Caixa, *em juízo*, são defendidos por advogado contratado pelo Conselho Administrativo — art. 23, parágrafo único.

À *Gerência* incumbe a execução dos trabalhos de contabilidade e gestão do patrimônio da Caixa — art. 41, letra *c*; 43.

Ao Gerente, entre outras atribuições, cabe apresentar diàriamente ao Conselho Administrativo, o boletim da situação da Caixa e controlar a contabilidade e escrituração da Carteira de administração de imóveis — art. 44, § 1.º, letras *i* e *j*.

Os *mutuários* — nas aquisições de prédios em terrenos, como nas incorporações de hipotecas — têm o *direito de recurso* ao Ministro da Guerra das decisões da Diretoria ou Conselho Administrativo da Caixa — art. 95, letra *f*. Lembre-se, de passagem, que êsse Ministro também é o presidente da Cai-

xa de Economias da Guerra — decreto n.º 20.211, de 1932, art. 2.º.

A Caixa goza, em tôdas as suas operações, das mesmas *regalias, direitos* e *privilégios* que a Fazenda Nacional — decreto n.º 24.256, art. 12 — decreto-lei n.º 441, de 25-5-38. As Casas adquiridas são consideradas *próprias nacionais*, exceto para o registro no patrimônio — decreto n.º 20.175, de 11-12-45, art. 103, e seus §§ 107 e 3.º.

A *contabilidade* da Caixa obedece ao sistema de escrituração por *partidas dobradas*, com as adaptações peculiares ao *regime especial* da Caixa — art. 90.

Os *lucros* são distribuídos: *a*) 5% para o fundo de pensão e assistência dos funcionários da Caixa; *b*) 5% para o fundo de industrialização da Seção técnica; *c*) 90% para o fundo de reserva — art. 91.

X — O Decreto n.º 21.541, que institui a Caixa — criou como *Anexa* à Caixa de Economias da Guerra, que é um dos *órgãos* do Ministério da Guerra — decreto n.º 23.976, de 8-3-34, artigo 1.º, § 5.º.

Matos de Vasconcelos, Direito Administrativo, vol. 2, pág. 348, Rio de Janeiro, 1937. Temístocles Cavalcânti, *Instituições de Direito Administrativo*, vol. 1, pág. 485, Rio, 1938, 2.ª ed.

Não se trata de criação isolada. Com efeito, a Lei n.º 188, de 15-1-36, criou idêntico órgão destinado a facilitar ao pessoal da Marinha de Guerra a aquisição de casas para a própria residência. Decretos ns. 23.403, de 26-6-47; 26.501, de 2-2-49, e 26.705, de 25-2-49. Dita Caixa, funciona Anexa ao Ministério da Marinha, com *vantagens e regalias da sua similar* do Exército. — Arts. 1.º e 2.º; durante 5 anos recebeu empréstimo anual de Cr$ 2 milhões, retirados do "fundo naval" — art. 3.º.

XI — A exposição feita autoriza a *concluir*:

E' um *serviço estatal, descentralizado*, tendo em vista a sua "finalidade". Por isso goza de *relativa autonomia administrativa*, sem desvinculação com o aparelho governamental, — do qual é *anexo, ex-vi* do próprio ato institucional.

Eis a razão da lei não lhe ter dotado de "personalidade jurídica".

"La descentralización burocrática puede existir *dentro* de un sistema de centralización administrativa — Alfredo Quesada, *Curso de Derecho Administrativo Boliviano*, pág. 107, Posoi, 1945".

Portanto, a Caixa de Construções do Ministério da Guerra não se inclui no *âmbito* do art. 77, n. II, *in fine*, da Constituição de 1946, e, muito menos, no da letra *b* do art. 139 da Lei n.º 830, de 23-9-49.

E' certo que o decreto n.º 20.175, de 1945, emprega *técnica* defeituosa ao dizer que a Caixa de Construções é uma "instituição de direito público".

A questão de personalidade é ociosa, pois, como se viu, a Caixa é um apêndice de outra repartição pública — decreto n.º 21.541, de 1932, art. 5.º, — seguindo a *condição jurídica do órgão ao qual está prêso*.

A *descentralização* por serviço ou burocrática, porque ela se processa *dentro* da organização de cada um dos órgãos autônomos.

Aqui, a descentralização não importa em atribuir aos órgãos descentralizados autonomia completa, mas *relativa*, figurando o órgão central com funções de *contrôle, fiscalização*, exercendo, enfim, uma verdadeira *tutela*, segundo o caso.

Na descentralização por serviço, ou burocrático, na maioria das vêzes, a hierarquia administrativa é uma das condições de bom funcionamento do serviço, agindo muitas vêzes os órgãos descentralizados por delegação, resolvendo assuntos de menos importância e que não exigem a intervenção dos órgãos superiores... A competência dessas autoridades não exclui o *recurso* hierárquico... caracteriza-se, portanto, a descentralização por serviço, ou burocrático pelo refôrço da autoridade de certas administrações, *sem que êste refôrço importe em desligar de todo* a autoridade do subordinado hierárquico, Temístocles Cavalcânti, cit., vol. 1, págs. 117 e 118.

"Il descentramento burocratico consiste nel passaggio di funzioni ammnistrative dalla competenza dell'organo

superiore o centrale a quella dell'organo inferiore o locale... In questo (descentramento burocrático), infatti, col multare degli organi cui é affidato l'esercizio dell'autoritá publica, *non mutano sostanzialmente il carattere dell'esercicio stesso* — Francesco d'Alessio, *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano*, vol. I, pág. 245, Torino, 1933).

Qual a natureza das consignações pagas pelos mutuários à Caixa?

Constitui a "consignação em fôlha" a retenção de uma parte do estipêndio do servidor público como garantia de empréstimos feitos com associações autorizadas a transigir.

E' de simples intermediário o papel que o Estado desempenha ao efetuar o desconto em fôlha. Relação jurídica, sim, existe entre o servidor-consignante e a instituição-consignatária, a esta, pertencendo as somas "descontadas" dos estipêndios pagos.

O Estado retém uma parte do vencimento e realiza o pagamento ao credor.

Converte-se, assim, em *verdadeiro fiador* dêsse pagamento, enquanto o funcionário tiver direito ao vencimento e durante o prazo do contrato de empréstimo — Temístocles Cavalcânti, O Funcionário Público e o seu estatuto, pág. 315, Rio, 1940.

Entre as consignações em fôlha permitidas em lei figura a referente à contribuição mensal para aquisição de imóvel destinado à residência própria, ou da família; *b*) prestação mensal, após a aquisição, para pagamento de *juros* e amortização — Lei n.º 1.046, de 2-2-50, art. 2.º, n.º VI, Cfr. decreto n.º 21.576, de 27-6-32, art. 2.º, letra *g*, decreto-lei n.º 312, de 3-3-38, art. 2.º, n.º III.

Ora, na espécie, a consignatária — Caixa de Construções — é o próprio Estado.

Assim, o pagamento dos juros e amortização, afora outras despesas correlatas — art. 14, §§ 1.º e 4.º, por parte do mutuário — art. 21, § 4.º — mediante desconto em fôlha — arts. 14 e 22 — *adquirem* o caráter de dinheiro público, eis que são incorporados ao "recursos do Estado" que alimentam a Caixa de Construções.

Com efeito, para o *início do seu movimento comercial*, o Poder Público concedeu-lhe um *empréstimo* de Cr$ 9 milhões, a fim de ser aplicado no financiamento de construções de prédios residenciais para as famílias do pessoal do Ministério da Guerra. A amortização de dito empréstimo, foi prevista, em função dos pagamentos das prestações mensais devidas pelos mutuários cujos prédios foram construidos com os recursos mencicnados, recolhendo a Caixa, mensalmente, ao Tesouro Nacional, a parte das consignações descontadas correspondentes ao capital — decreto-lei n.º 911, de 1-12-38, arts. 1.º e 3.º.

XII — Isto pôsto é meu voto que se declare:

a) que a Caixa de Construções de casas do Ministério da Guerra é uma repartição públiica;

b) que o diretor geral e o gerente, como administrador e gestores do patrimônio da Caixa, respectivamente, estão sujeitos a processo da tomada de contas, em conjunto — Constituição, art. 77, n.º II, princípio. Lei n.º 830, de 23-9-49, art. 34, n.º II, princípio. 70 n.º I; 77;

c) que o tomador das contas deve ter presente as "peculiaridades" da Caixa;

d) que deve ser anexado ao respectivo processo — item *c* — um exemplar do relatório anual dos trabalhos da Caixa apresentado ao Conselho Superior de Economias da Guerra;

e) que se dê ciência ao Exmo. Sr. Ministro da Guerra para que providencie quanto o levantamento das contas — item *b* — pela Seção própria do seu Ministério, a partir do funcionamento da Caixa".

Em 20-9-50. — *Ruben Rosa.*