TOMADA DE CONTAS — UNIDADES ADMINISTRATIVAS

— Normas sôbre a tomada de contas das unidades administrativas gestoras de fundos do Exército.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO N.º 60.344-53

DECISÃO

Aviso n.º 975-7, de 18 de dezembro de 1953, do Ministério da Guerra, solicitando o pronunciamento do Tribunal sôbre se a organização dos processos de tomada de contas dos gestores de fundos do Exército pode ser feita por *unidade administrativa*, indicando-se, no processo, os nomes dos agentes diretores e executores que serviram na mesma, no período da conta, de modo a permitir a definição da responsabilidade de cada um (P. 60.344-53). — O Tribunal, em atenção ao aviso de fls. 1, e nos têrmos das conclusões do voto do Senhor Ministro Relator, — resolveu responder

ao Sr. Ministro da Guerra, declarando:

I — As despesas efetuadas pelas unidades administrativas referentes ao exercício de 1955 estão sujeitas à fiscalização do Tribunal mediante processo regular de tomada de contas:

a) a organização dos processos de gestores de fundos será feita pelas unidades administrativas e por exercícios;

b) deverá figurar no processo o nome de cada agente responsável e o período respectivo;

c) será organizado processo à parte, desde que seja apurada qualquer responsabilidade em relação a algum dos gestores; e

II) — Os documentos relativos a despesas sujeitas a *registro a posteriori* (art. 67, da Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949) deverão ser remetidos à Delegação do Tribunal de Contas, junto àquele Ministério, logo após a efetivação do pagamento.

Outrossim, determinou que seja dado conhecimento da presente decisão aos demais Ministérios Militares ao Estado Maior, bem como às Delegações do Tribunal junto aos mesmos, para que estas tomem as necessárias providências no sentido de dar exato e rigoroso cumprimento à referida decisão, comunicando com a máxima presteza as dificuldades surgidas, a fim de que possam ser solucionadas por êste Tribunal.

Recomendou, ainda, que, nas comunicações a serem feitas, em se tratando de processo de tomada de contas, dever-se-á chamar atenção para a obediência dos arts. 78, parágrafo único, 83 e 84, da Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, no sentido de serem evitadas as sanções impostas pelos arts. 79 e 80 da referida Lei.

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

"Diz o Senhor Ministro da Guerra, em aviso n.º 975, de 18 de novembro do ano próximo findo, que designou o Diretor de Finanças do Exército para presidir a Comissão encarregada de elaborar o anteprojeto das Instruções sôbre Tomada de Contas naquele Ministério.

2. E, a fim de que a referida Comissão possa traçar normas, sem ferir disposições regulamentares, solicita o pronunciamento dêste Tribunal, para que declare:

"... se aceitará as prestações de contas e as tomadas de contas organizadas por unidades administrativas, com a indicação dos agentes diretores e agentes executores, que exercerem as funções, a fim de que se defina a responsabilidade de cada um dêles".

3. A Diretoria de Tomada de Contas, em se manifestando sôbre a consulta, declara que a mesma foi formulada por Ministro de Estado e refere-se à aplicação de normas legais de contabilidade pública, razão por que o Tribunal dela poderá tomar conhecimento.

4. E, quanto ao mérito opina pela resposta afirmativa, nos seguintes têrmos:

a) que a organização do processo de tomada de contas dos gestores de fundos seja feita por unidade administrativa e por exercícios;

b) que devem figurar no processo o nome de cada agente responsável e o período respectivo; e

c) que no caso de ser apurada qualquer responsabilidade em relação a algum dêles, será organizado processo à parte.

5. Não há a menor dúvida de que a resposta deveria ser a proposta pela Diretoria de Tomada de Contas que, por certo teve por base a decisão do Tribunal de Contas de 30 de novembro de 1950, quando aceitou as conclusões de voto do Ministro Ernesto Claudino (*D. O.* pág.).

6. A Constituição determina, em o inciso I do art. 77, que compete a esta Côrte:

"acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por Delegações criadas em lei, a execução do orçamento"

e, mais adiante, em o § 2.º, do referido artigo, ordena:

"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".

7. Tôda e qualquer despesa por conseguinte, que seja realizada a conta da lei orçamentária está subordinada à fiscalização do Tribunal, podendo o registro ser prévio ou posterior.

8. A Constituição foi clara e precisa, nos seus têrmos, como acima ficou demonstrado e, destarte, não poderiam mais ser aplicadas quaisquer disposições que a contrariassem, ficando pois, derrogados os preceitos do Decreto-lei n.º 4.185, de 16 de março de 1942.

9. O Senhor Ministro Alvim Filho, em sessão de 12 de janeiro de 1949, publicada em o *Diário Oficial* de 3 de março do mesmo ano, explanando a matéria, deixou a situação perfeitamente esclarecida afirmando que na Assembléia Constituinte:

"O Sr. Deputado Benedito Valadares, na qualidade de membro da subcomissão de Discriminação de Rendas, da Comissão de 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".

10. Rejeitando a Assembléia o substitutivo que fôra proposto, declara que:

"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".

11. O Tribunal de Contas, de fato, aprovou, em sessão de 20 de maio de 1947 (*D. O.* de 2 de junho de 1947); por unanimidade, a proposta do Senhor Ministro Ruben Rosa, considerando derrogado o regime instituído pelo citado Decreto-lei n.º 4.185, diante do § 2.º do art. 77 da Constituição federal, que ordena o registro prévio ou posterior, de qualquer ato de administração pública, que resulte em obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional.

12. Não poderia, aliás, o Tribunal seguir orientação diversa, diante do imperativo constitucional e do elemento histórico que fôra trazido, como ilustração, pelo Senhor Ministro Alvim Filho, provando que a emenda apresentada pelo Sr. Deputado Benedito Valadares, na Assembléia Constituinte, estabelecendo um regime especial para a execução orçamentária nos Ministérios Militares, não fôra aceita, e assim, deveriam os mesmos, em materia de fiscalização financeira, ficar subordinados aos princípios, de ordem geral, gravados na Constituição federal.

13. Diante da decisão do Tribunal de Contas que fôra tomada em 20 de maio de 1947, o Senhor Ministro da Guerra salientou perante o Senhor Presidente da República, os inconvenientes que adviriam para as fôrças armadas, no tocante à execução orçamentária, desde que os ministérios necessitavam de rapidez e simplificação na resolução dos assuntos de administração militar, *mas sem prejuizo da fiscalização conveniente do regular emprêgo dos bens públicos.*

14. Examinado o caso pelo Ministério da Fazenda, opinou o mesmo favoràvelmente à solicitação feita pelo Ministro da Guerra e elaborando um anteprojeto de lei foi o mesmo submetido, em mensagem, ao Congresso Nacional.

15. Eis, em rápida síntese, os fatos que antecederam a Lei n.º 601, de 2 de dezembro de 1948, que reproduz com pequenas alterações, às disposições contidas no Decreto-lei número 4.185, de 16 de março de 1942.

16. Sancionada que foi a Lei n.º 601, teve o Tribunal de decidir, por solicitação do Senhor Presidente Geral, a controvérsia de caráter constitucional,

isto é, se a mesma infringiu a Carta de 1946, não podendo, por conseguinte, ser aplicada.

17. Em sessão de 12 de janeiro de 1949, sendo relator do feito o Senhor Ministro Rogério de Freitas, o Tribunal resolveu (*D. O.* de 3 de março de 1949):

1. A Lei n.º 601, de 28 de dezembro de 1948 é constitucional;

2. Tôdas as 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 de maio de 1938, art. 36, n.º 1) — 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 pagamentos 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, *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" implicitamente a criou, devendo ser enviada mensagem ao Poder Legislativo solicitando abertura de crédito para custear a despesa;

5. A Lei n.º 601, que entrou em vigor na data da 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* das leis ou decretos abrindo créditos aos Ministérios Militares e ao Estado Maior, propondo as medidas cabíveis ao Tribunal com prévia audiência do Ministério Público".

18. Mantido foi, portanto, o regime especial estabelecido para o Ministério da Guerra, desde que o Tribunal de Contas decidirá sôbre a constitucionalidade da Lei n.º 601, bem como determinara como a mesma deveria ser executada, frente ao art. 177, n.º II, da Carta de 1946.

19. As despesas realizadas, por conseguinte, quer as de caráter orçamentário, como se as que o sejam por créditos adicionais, estão sujeitas a registros *a posteriori*, por intermédio da Delegação do Tribunal de Contas, fixando-se o prazo de 30 dias, após a efetivação, para a necessária remessa à Delegação.

20. Tudo, assim, que seja realizado em desacôrdo com essa resolução fere a Constituição, desrespeita a lei e contraria uma decisão do Tribunal de Contas.

21. É, ainda, o Decreto n.º 204, de 31 de dezembro de 1934, que norteia, no Ministério da Guerra, a execução do serviço de fundos, máxime quanto à apuração e à comprovação dos suprimentos, situações estas que, no momento, interessam ao caso em estudo.

22. Assim é que o art. 51 declara:

"Depois de publicado o orçamento da Guerra, todos os créditos consignados no mesmo serão postos à disposição da Diretoria de Fundos do Exército no Banco do Brasil, por solicitação do Ministro da Guerra, ou de quem autorizar, ao Tesouro Nacional".

23. E, logo depois, no art. 25 sentencia:

"Organizadas as tabelas de distribuição das verbas, serão os créditos distribuídos às Chefias de Fundos Regionais, por proposta da Diretoria de Fundos do Exército e por intermédio do Banco do Brasil".

24. Verifica-se que a totalidade dos créditos concedidos pela lei orçamentária, no tocante àquele Ministério, são postos à sua disposição, embora a Lei n.º 601, como já o fizera anteriormente o Decreto-lei n.º 4.185, exija inicialmente o registro automático do Tribunal de Contas, declarando, outrossim, em o parágrafo único do art. 1.º, que:

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

25. Após a distribuição com o registro automático do Tribunal de Contas, dos créditos constantes da lei de despesa, são organizadas pela Diretoria de Fundos do Exército, as tabelas das importâncias que devem ser concedidas às Chefias de Fundos Regionais, para a realização das despesas a serem efetuadas pelas unidades administrativas.

26. As unidades administrativas requisitarão, mensalmente, dos Serviços de Fundos Regionais os recursos necessários para ocorrer as despesas com pessoal e material, a cargo das mesmas, e, quando afastadas da sede da Região, êsses recursos serão remetidos, por intermédio do Banco do Brasil (art. 58 e do Decreto n.º 204).

27. Ressalta, desde logo, que essas requisições de numerário não vêm acompanhadas de documentos comprovantes das despesas, não interessando, em absoluto, à ação fiscal do Tribunal de Contas, quando terá de julgar da boa e regular aplicação dos dinheiros públicos.

28. Adiante, porém, o art. 62, do Decreto n.º 204 ordena:

"As unidades administrativas e agentes pagadores deverão, até o dia 15 de cada mês, prestar contas do numerário recebido".

29. Inicia-se, assim, a prestação de contas feitas pelas unidades administrativas dos Serviços de Fundos Regionais, a qual não poderá ultrapassar do dia 15 de cada mês, ficando êsses Serviços com prazos fixados para o respectivo exame, aliás, severamente marcados no art. 65, quando diz:

"Todos os documentos relativos a pagamento de pessoal efetuado num mês serão minuciosamente examinados pelas Chefias de Fundos Regionais, à medida que forem sendo recebidos, *de modo que nenhuma verificação passe ao mês seguinte*" (o grifo é meu).

30. Após o exame procedido pelos Serviços de Fundos Regionais, quanto às despesas realizadas pelas unidades administrativas, ficam os mesmos Serviços obrigados à organização de balanços mensais, como reza o art. 85 do Decreto n.º 204:

"As Chefias de Fundos Regionais remeterão até o dia 5 de cada mês à Diretoria de Fundos do Exército, os balanços mensais, em duas vias, acompanhados dos documentos comprovantes das despesas".

31. De posse dos balanços mensais dos Serviços de Fundos Regionais, a Diretoria de Fundos do Exército, que os recebe, verifica pelos mesmos (§ 1.º do art. 85).

"se os suprimentos acusados conferem com os débitos das respectivas Chefias de Fundos Regionais. Extrairá os dados que interessem aos assuntos de sua incumbência e em seguida os encaminhará à Terceira Seção, acompanhados dos documentos, de despesa para prestação de contas".

32. O § 2.º do art. 85, ainda proclama:

"Após o exame procedido pela Terceira Seção será organizado pela Segunda Seção o balanço geral mensal da despesa do Ministério da Guerra, em três vias. As primeiras e segundas vias serão encaminhadas, respectivamente, ao Tribunal de Contas e à Contadoria Central da República, por intermédio da Contadoria Seccional; a terceira via destina-se à Terceira Seção, onde ficará arquivada".

33. Tendo o Tribunal de Contas decidido que a Lei n.º 601, de 28 de dezembro de 1948, deveria ser aplicada, desde que não contrariava preceitos da Constituição federal e determinado

que as despesas efetuadas pelo Ministério da Guerra estavam sujeitas a registro *a posteriori*, fácil é verificar que, no caso, não haverá prestações de contas organizadas por unidades administrativas, mas, sim, documentos de despesas que, acompanhados do balanço mensal, deveriam ser encaminhados à Delegação do Tribunal, junto àquele Ministério para o necessário registro.

34. Se irregularidade fôsse encontrada em pagamento realizado, a responsabilidade única a ser apurada seria a do ordenador da despesa, salvo, razões outras, que obrigassem a instauração de processos administrativos.

35. Não houve, até a presente data, segundo informes prestados, a remessa pelo Ministério da Guerra dos documentos das despesas efetivadas, com os balanços mensais, à Delegação do Tribunal de Contas, junto àquele Ministério, criada pelo artigo 8.º da Lei n.º 601, para o registro *a posteriori*, segundo decidiu o Tribunal, interpretando as disposições da citada Lei n.º 601, frente ao art. 77, inciso I, 3, § 2.º, da Constituição federal.

36. As dificuldades surgidas, porém, obrigaram o Ministério a solicitar, mais uma vez, o pronunciamento do Tribunal, que, por outro lado, terá que conjugar a decisão proferida, quando vigente a Lei n.º 601, tendo em vista disposições da Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949.

37. Decidiu o Tribunal, como alhures fôra afirmado, que:

"tôdas as despesas orçamentárias e adicionais relativas aos Ministérios Militares e ao Estado Maior Geral estão sujeitas a registro *a posteriori* (*Diário Oficial* de 3 de março de 1949)".

38. Acontece entretanto, que essa decisão, acertada no momento, não mais encontra apoio na Lei n.º 830, que, em o art. 67, especifica as despesas que estão sujeitas a registro *a posteriori*.

39. *Inclusio unius exclusivio alterius* e. assim, demonstrado fica que não Tribunal, no seu todo, quando uma lei poderá mais ser aplicada a decisão do posterior fêz determinada restrição.

40. Impõe-se, após o advento da Lei n.º 830, o reexame pelo Tribunal de Contas da sua decisão, a fim de que, atendendo às conveniências dos serviços dos Ministérios Militares, como já o fêz a lei n.º 601, estabeleça, por outro lado, princípios de ordem fiscal que devam ser seguidos, evitando, destarte, ofensa à própria carta de 1946.

41. A Lei n.º 830, como se afirmara, especifica, em o art. 67, as despesas que estão sujeitas a registro *a posteriori* e quanto a essas não se poderá fugir ao imperativo da lei, de modo que as Delegações do Tribunal de Contas, junto aos Ministérios Militares deverão registrá-las, dentro dos prazos fixados.

42. O Decreto n.º 204, de 1938, estabeleceu uma legislação específica para o Exército, na época, porém, de poderes discricionários, de modo que a orientação traçada naquele tempo terá que ser ajustada aos mandamentos da Carta de 1946 e leis subseqüentes.

43. O pagamento das despesas, quer de pessoal, como de material, é efetuado pelas unidades administrativas, que se repartem pelos vários recantos do País, e, assim, a fiscalização do Tribunal de Contas só poderá ser feita, mediante processos regulares de tomada de contas.

44. A decisão proferida por esta Côrte em sessão de 12 de janeiro de 1949, procurou interpretar a Lei n.º 601, de 28 de dezembro de 1948, entretanto não se ajustou ao regime já estabelecido e reconhecido pela própria lei.

45. Fácil é avaliar a dificuldade e quase impossibilidade do Ministério da Guerra de cumprir, dentro do regime ali seguido, o item 2 daquela decisão, quando declara que:

"tôdas as despesas orçamentárias e adicionais relativas aos Ministérios Militares e ao Estado Maior Geral estão sujeitas a registro *a posteriori*".

46. Mesmo porque, como já se disse, a Lei n.º 830 firmou, posteriormente, novo critério quanto ao registro *a posteriori* e especificou as dotações orçamentárias que estão subordinadas ao citado registro.

47. Impõe-se, portanto, um reexame do julgado do Tribunal, a fim de que a nova decisão atenda aos princípios firmados na Lei n.º 601, às modificações impostas pela Lei n.º 830, sem prejuízo, ainda, do regular funcionamento dos serviços do Ministério da Guerra, em face das suas necessidades.

48. O Ministério da Guerra solicita, em forma de consulta, novo pronunciamento do Tribunal e, assim, poder-se-á responder:

I — As despesas efetuadas pelas unidades administrativas referentes ao exercício de 1955 estão sujeitas à fiscalização do Tribunal mediante processo regular de tomada de contas:

a) a organização dos processos de gestores de fundos serão feitos pelas unidades administrativas e por exercícios;

b) deverão figurar no processo o nome de cada agente responsável e o respectivo período;

c) será organizado processo à parte, desde que seja apurada qualquer responsabilidade em relação a algum dos gestores; e

II — Os documentos relativos a despesas sujeitas a registro *a posteriori* (art. 67 da Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949) deverão ser remetidos à Delegação do Tribunal de Contas junto àquele Ministério, logo após a efetivação do pagamento.

49. Os Ministérios Militares e o Estado Maior Geral deverão ter conhecimento da decisão proferida, a fim de que a fiscalização, por parte do Tribunal de Contas, possa ser exercida segundo o imperativo da Carta de 1946.

50. As Delegações do Tribunal de Contas, junto àqueles Ministérios e ao Estado Maior Geral, após o conhecimento que tiverem da decisão do Tribunal, deverão tomar as providências necessárias para o exato e rigoroso cumprimento da mesma, comunicando com a máxima presteza as dificuldades surgidas, a fim de que possam ser solucionadas por esta Côrte.

51. Nas comunicações que forem feitas em se tratando de processo de tomada de contas, dever-se-á chamar atenção para a obediência dos artigos 78, parágrafo único, 83 e 84 da Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, no sentido de serem evitadas as sanções impostas pelos arts. 79 e 80 da referida lei.

Sala das Sessões em 24 de novembro de 1954. — *Joaquim Coutinho.*