TRIBUNAL DE CONTAS — REGISTRO DE CONTRATOS

— Não mais existe a figura do registro tácito de contrato administrativo no direito positivo brasileiro.

— Interpretação do art. 77 da Constituição; idem, da Lei n.º 830, de 1949.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
PROCESSO P. R. N.º 10.742-61

Conselho de Ministros. Consultoria-Geral da República. E. M. n.º 57, de 23 de janeiro de 1962. Emite parecer E-4, sôbre a função constitucional do

Tribunal de Contas, no que concerne ao registro dos contratos. — "De acôrdo. 30-1-62". (Exp. ao M. Aer., em 2-2-62). — Brasília, 23 de janeiro de 1962.

*

Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho de Ministros:

Com referência ao anexo processo P.R. 10.742, de 8 de maio de 1961, tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o meu parecer E-4, sôbre a função constitucional do Tribunal de Contas, no que concerne ao registro dos contratos.

Valendo-me da oportunidade, rogo se digne Vossa Excelência, se fôr o caso, mandar comunicar-me a decisão final que nêle fôr proferida, a fim de que seja anotada ao pé das cópias do mesmo, para constar da publicação oficial determinada pelo art. 11 do Regulamento do Gabinete do Consultor-Geral da República, aprovado pelo Decreto n.º 41.249, de 5 de abril de 1957.

Silvo-me do ensejo para apresentar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — *Antônio Balbino*, Consultor-Geral da República.

*

PARECER

N.º de referência: E-4.

A matéria consultada versa sôbre a vigência da norma do art. 790 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, aprovado pelo Decreto n.º 15.783, de 8 de novembro de 1922 e Lei n.º 4.632, de 6 de janeiro de 1932.

Esta norma, em seu conteúdo, determina o registro do contrato administrativo, submetido ao Tribunal de Contas da União, ocorrendo a circunstância dêsse colegiado omitir-se no pronunciamento da matéria por mais de quinze dias, a contar da efetiva data do ingresso do contrato naquele Tribunal, *verbis*:

"Art. 790 A decisão do Tribunal de Contas sôbre o registro dos contratos deverá ter lugar dentro de 15 dias a contar da entrada dos mesmos no Tribunal. Findo êste prazo, sem ter havido julgamento, o contrato será tido como registrado para todos os efeitos".

A evidência, refere-se o texto ao registro tácito do contrato, considerando-se o mesmo registrado, por *fictio juris* e para todos os efeitos de direito, ao findar o prazo preclusivo sem a ocorrência fatual do mencionado julgamento.

Para melhor situar a questão, necessário ser efetuada interpretação histórica do dispositivo e completo levantamento dos motivos da elaboração, nos meios social e político do país.

A regra textual do art. 790 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública foi estabelecida sob o império dos postulados filosóficos que informaram a Constituição de 1891.

Esta instituiu o Tribunal de Contas "para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso" (art. 89).

Observa-se, pelo simples enunciado da norma constitucional, que a mesma atribuiu ao legislador ordinário a tarefa de definir, precisar, delimitar e regulamentar as funções do Tribunal de Contas, estabelecendo as maneiras, pelas quais devessem ser exercidas.

A norma constitucional, de origem geral e programática, deveria, pois, ser complementada e bem definida pela legislação ordinária superveniente.

Em alcançando tal escopo, a norma do art. 790 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública veio acrescer a competência daquele Tribunal, eis que a Constituição de 1891, nem sequer se

havia referido aos contratos administrativos. De sorte que êsse Regulamento, ao atribuir ao Tribunal de Contas a prerrogativa de julgar a legalidade dos contratos, criou, ao mesmo tempo, um sistema processual a disciplinar êsse julgamento. Entre as figuras, introduzidas na sistemática administrativa brasileira pelo mencionado Regulamento, encontra-se a *fictio juris* de *registro tácito,* isto é, a ficção de considerar-se registrado um contrato que, submetido ao Tribunal de Contas, não fôsse por êle julgado dentro de quinze dias.

As Constituições posteriores trataram diferentemente da competência e das funções do Tribunal de Contas da União.

A Constituição de 1934, art. 101 e Constituição de 1937, art. 114, consagraram o princípio do julgamento da legalidade dos contratos administrativos como da competência específica e privativa do Tribunal de Contas.

Igualmente, a Constituição de 1946, em vigor dispôs:

"Art. 77. Compete ao Tribunal de Contas:

.....

III — julgar da legalidade dos contratos..."

§ 1.º Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional".

O julgamento da legalidade dos contratos administrativos, de criação da lei ordinária, que era, adquiriu, a partir de 1934, foros constitucionais.

A condição resolutiva inserta no período "Os contratos..... só se reputarão perfeitos depois registrados pelo Tribunal de Contas" trás à evidência que os mesmos só adquirirão executoriedade depois de formalizados e registrados pelo mesmo Tribunal.

O texto constitucional, claro e extreme de dívidas, demonstra a impossibilidade da lei ordinária opor restrições ao exercício da competência privativa do Tribunal de Contas ou a ficcionar para admitir a perfeição dos contratos independentemente de seu registro prévio.

Trata-se de indisfarçável derrogação do preceito legislativo regulamentar e anterior, que se mostra incompatível jurìdicamente à regra constitucional superveniente.

"A função juridicional, seja ela de que natureza fôr, é sempre ampla e irrestrita quando de origem constitucional, não podendo ser limitada pela lei ordinária; segundo observa Temístocles Cavalcanti, examinando o art. 77 da *Constituição Federal Comentada,* edição de 1956, vol. II pág. 199. E assinala o mesmo autor que "o exame da legalidade é condição extrinseca formal para a validade e executoriedade do contrato e, se existe um órgão destinado a examinar a legalidade, o pleno vigor do contrato pressupõe o seu exame prévio, aprovação e registro" (obra citada, idem, idem).

E, mais explícita ainda, a lição de Pontes de Miranda, focalizando exatamente o problema ora examinado: "Por isso que o registro, posterior ou prévio, é pressuposto do fundo e da forma, seriam contrárias à Constituição de 1946 quaisquer regras jurídicas ordinárias que considerassem registrado, ou dispensassem de registro, qualquer negócio jurídico que, dentro de certo prazo, não houvesse logrado a verificação de legalidade por parte do Tribunal de Contas. A lei ordinária pode estabelecer a substituição automática dos relatores, ou Ministros, que excedam prazos; pode estatuir que sejam processados, criando-lhes a figura do crime de responsabilidade. Não pode dispensar, de modo nenhum, o registro" (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946,* edição de 1960, vo-

lume III, pág. 61) (*apud* Cristiano Martins, *Parecer*, páginas 2/3).

O raciocínio silogístico, daqueles que vislumbram e admitem a atual vigência do art. 790, do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, levará às conclusões *ad absurdum*:

a) da perfeição e executoriedade de contrato, não registrado pelo Tribunal de Contas:

b) da eliminação à atividade do Congresso em rever, em grau de recurso, as decisões denegatórias do respectivo registro.

Ambos os raciocínios e as conclusões situam-se em margem diametralmente oposta ao enunciado gramatical da Constituição de 1946 e, porisso mesmo merecem ser repelidos.

Além do texto constitucional invocado, outras normas de legislação ordinária poderão ser chamadas à colação no trato do problema considerado.

A Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, que dispôs sôbre o registro dos atos e contratos da Administração Pública pelo Tribunal de Contas, operou, em forma ordinária e complementar ao art. 77 da Constituição federal, a derrogação implícita e direta do pré-citado art. 790, do Regulamento Geral de Contabilidade Pública.

Dispõe a Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949:

"Art. 54 As decisões definitivas do Tribunal de Contas, sôbre as matérias sujeitas ao seu exame, são pelo registro dos atos ou pela negação dêstes".

Cogita, ùnicamente, a Lei de decisão fatual e ativa do Tribunal de Contas, no que concerne ao registro do contrato, que será considerado perfeito e acabado; ou, em modo contrário, pela real e efetiva negação do registro, circunstância em que, ao Congresso Nacional, como instância superior, abrir-se-á a competência para reexaminar o assunto.

Ainda em socorro da tese derrogatória, seguida nesta linhas, cumpre analisar a mesma Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, que adotou as seguintes disposições:

"Art. 52. O registro consiste na inscrição do ato em livro próprio, com a especificação: da sua natureza, autoridade que o expediu ou subscreveu, sua importância, crédito a que deve ser imputado ou em que precise ser classificado, data da decisão e da inscrição".

"Art. 53 O registro é simples, sob-reserva, prévio ou *a posteriori*.

§ 1.º O registro é simples, quando a inscrição de que trata o artigo antecedente é feita sem que haja sido objeto de impugnação à legalidade do ato a registrar; é realizado sob-reserva, quando depois de recusada pelo Tribunal a inscrição do ato, por falta de requisitos legais, o Presidente da República ordenar, por despacho, que seja executado.

§ 2.º O registro é prévio, quando se realiza antes da execução do ato proposto ao exame do Tribunal; *a posteriori*, se se efetua depois de consumado o ato".

"Art. 141. Continuam em vigor os dispositivos legais sôbre competência e atribuições do Tribunal de Contas e os do Código de Contabilidade da União (Decreto n.º 4.536, de 28 de janeiro de 1922), e do seu Regulamento Geral de Contabilidade Pública, baixado pelo Decreto n.º 15.783, de 8 de novembro de 1922, que não colidirem com os da presente lei e os preceitos da Constituição".

A Lei não incluiu, na enumeração taxativa do art. 53, a figura do *registro tácito*, a que se refere o art. 790 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, o que acredito haja levado a efeito por motivos da evidente derrogação do último mencionado artigo. Esta abla-

ção decorre da colidência frontal do texto do Regulamento Geral, com a filosofia constitucional e normativa da hodierna Côrte de Contas, no que diz respeito ao registro e executoriedade dos contratos administrativos. As demais fases do raciocínio situam-se em cadeia e encontram alicerce na premissa anterior, como parte de processo silogístico.

Concluindo e em relação à matéria consultada, respondo que a norma do art. 790, do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, encontra-se, implìcitamente, derrogada por colidir, frontalmente, com o disposto nos art. 52, 53 e 141, da Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949 e art. 77, III, e § 1.º da Constituição federal.

Pelo exposto, não existe a figura do *registro tácito do contrato administrativo,* em direito positivo brasileiro, no que concerne a ação e competência do Tribunal de Contas da União.

Êste o meu pensamento, salvo melhor juízo.

Brasília, 23 de janeiro de 1962. — *Antônio Balbino,* Consultor-Geral da República.