TRIBUNAL DE CONTAS — REGISTRO SOB RESERVA — PRAZO

— Interpretação do art. 77, § 3.º, da Constituição federal.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P.R.Nº 1.719-66

I — EXPOSIÇÃO

A Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e a Construtora Tocantins celebraram contrato de empreitada para a construção de um trecho da rodovia, no ramal BR-14 — Carolina, no Estado do Maranhão. Em meio a execução do citado contrato, verificou-se a rescisão por mútuo acôrdo, com base em cláusula permissiva do instrumento respectivo.

2. Encaminhado o têrmo da rescisão convencionada ao Egrégio Tribunal de Contas da União, foi-lhe negado registro sob a alegação de que a cláusula VII do edital de concorrência vedara expressamente qualquer reajustamento e, no entanto foram efetuados pagamentos com majoração dos preços contratados, sem que houvesse têrmo aditivo registrado por aquêle Tribunal. (Sessão de 11 de junho de 1965 — comunicação feita à SPVEA por ofício nº 7.389, de 22-6-65).

3. Recorreu-se dessa decisão a qual foi mantida por seus fundamentos, e, ainda, sob o argumento de que o ato ministerial que autorizou o processo de reajustamento estava em desconformidade com a lei, por isso que dado em têrmos genéricos, sem abranger cada caso concreto além de ter caráter delegatório não permitido pelo artigo 5º, da citada lei número 4.370. (Sessão de 8 de setembro de 1965 — comunicação feita à SPVEA por ofício nº 11.414, de 14-9-65).

4. Sòmente em 28 de fevereiro do ano em curso, deu entrada na Secretaria da Presidência da República, E. M. nº 0042 do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, na qual se alega:

"Desde que, como é evidente, a recusa de registro não se deveu à falta de saldo no crédito ou à designação de crédito impróprio, competirá ao Presidente da República, nos têrmos do art. 56, da Lei nº 830, de 1949, em face da exposição escrita, acompanhada dos papéis onde constar o despacho do Tribunal, ordenar, no prazo de sessenta dias, por despacho, que sejam praticados os atos."

II — PRELIMINAR

5. A última decisão do Tribunal foi comunicada à SPVEA em 14 de setembro de 1965. Em conseqüência, indaga-se: Pode, ainda, o Senhor Presidente da República ordenar o *registro sob reserva*, tendo em vista o prazo de sessenta dias estabelecido pelo art. 56, da Lei nº 830?

6. Sôbre a matéria, esta Consultoria já tem ponto de vista firmado. Com efeito, o atual Ministro Carlos Medeiros Silva, quando Consultor-Geral da República, opinando sôbre a hipótese argumentou e concluiu:

"4 — A Constituição, no art. 77, § 3º, alude a recusa do registro, pelo Tribunal de Contas, de ato da administração pública de que resulte obrigação de pagamento em dinheiro pelo Tesouro Nacional; terá caráter proibitivo quando se fundar na falta de crédito, o que não acontecerá em outros casos. Na espécie a recusa do registro não é irremediável porque se baseia na fixação do *quantum* da pensão. E, assim sendo, nos têrmos do dispositivo constitucional "a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio*, para o Congresso Nacional".

A faculdade outorgada ao Presidente não foi limitada no tempo pelo texto fundamental, como acontece em outras oportunidades. Mas a lei ordinária, suprindo a omissão, não o fêz de forma inequívoca

como seria de desejar. Em verdade, o artigo 56 da Lei 830 de 23-9-49, dispôs que:

"Quando a recusa de registro tiver outro fundamento, o Presidente da República, em face de exposição escrita no Ministério ou órgão interessado, acompanhado dos papéis onde constar o despacho do Tribunal poderá dentro de sessenta dias ordenar, por despacho, que sejam praticados os atos."

5 — Sustenta a exposição ministerial que o prazo marcado ao Presidente só começa a correr depois que a controvérsia é submetida a Sua Excelência; o têrmo inicial não seria a data da decisão impugnada ou de sua ciência pela autoridade que solicitou o registro, mas a da sua comunicação ao Chefe do Poder Executivo pelas repartições interessadas. São indispensáveis novos estudos e a elaboração de informações e pareceres, após a recusa, para dêles se aquilatar da conveniência, ou não, do uso da prerrogativa presidencial. Esta instrução posterior à decisão do Tribunal demanda tempo que não se pode confundir com o marcado ao Presidente para deliberar, afinal.

6 — Em verdade o texto tem redação que deixa margem à controvérsia. Faz depender o uso da faculdade presidencial de uma "exposição escrita", cujos fundamentos deve o próprio Tribunal apreciar, oportunamente, a fim de determinar o registro sob reserva ou o registro simples (art. 56, § 1º da Lei 830).

Após o conhecimento desta peça indispensável e que a deliberação superior se poderá concretizar. Antes, seria tumultuária e inoperante, sem base em fundamentos discordantes da decisão do Tribunal que dêles deverá também conhecer.

Não havendo prazo para esta instrução, confundi-lo com o fixado para o Presidente da República, seria permitir que autoridades inferiores tomassem para si maior parte dêle. A "exposição escrita" a que alude o texto, se apresentada nos últimos dias do lapso total, colocaria o Chefe da Nação em posição desfavorável, obrigado a deliberar em tempo exíguo.

7 — Dir-se-á que os órgãos interessados no registro recusado são hieràrquicamente subordinados do Presidente e que S. Ex.ª poderá constrangê-los a informar com rapidez. Mas se a lei exige "exposição escrita" devendo esta conter os fundamentos da impugnação, é claro que para sua elaboração, certo prazo há de ser consumido, tanto mais quanto não é aconselhável pela complexidade de que o caso se pode revestir, limitar-se o número de informantes ou opinantes. Não sendo êle prefixado, não parece lógico entender-se que está incluído no que foi marcado ao Presidente.

8 — No processo comum a regra é que os prazos para os juízes se contam da data da conclusão dos respectivos autos (Código Processo Civil, art. 20, § 1º; Código Processo Penal, art. 800, § 1º.) Esta orientação é salutar a fim de que por omissão de outrem não fique o julgador com o seu prazo reduzido ou anulado. Tal, princípio, portanto, deve ser assimilado, nos processos administrativos quando a lei não dispuser explicitamente o contrário.

9 — Reconhecido que o prazo só flui contra a autoridade superior, depois de estar ciente, ficariam os órgãos subordinados, na hipótese discutida, livre de qualquer limitação no tempo para procederem como parecesse mais conveniente ao interêsse público. Também o início da fluência do prazo, fatal para o Presidente, ficaria à discrição de seus subordinados, podendo ser protelada indefinidamente. Esta anomalia, evidentemente, precisa de corretivo, o que no silêncio da lei, poderá fazer-se por decreto executivo ou qualquer ato público emanado do Chefe do Estado.

10 — A interpretação do art. 56 da Lei 830 não deve conduzir à possibilidade de ficar o Presidente da República privado do exercício de uma prerrogativa constitucional, no caso de inércia ou omissão de seus subordinados. A prescrição disciplinar dêstes não remediaria a situação

quando a caducidade já se tivesse operado.

11 — Assim, ante a redação equivoca e omissa, a conclusão lógica que se impõe ao intérprete é a de ressalvar ao Presidente o exercício de suas prerrogativas, interpretação liberal que se justifica, ainda, pelo fato de o texto constitucional não aludir a qualquer prazo.

12 — Como, entretanto, "o rápido andamento dos processos nas repartições públicas" é uma das recomendações constitucionais (art. 141, § 36, nº I) os inconvenientes da falta de prazo para instrução por parte de autoridades inferiores podem e devem ser corrigidas por lei nova ou decreto, com marcação de lapso autônomo, sem prejuízo do que atualmente é fixado ao Presidente. ("Pareceres do Consultor-Geral da República", vol. 1, ano de 1951, págs. 40 a 42).

III — MÉRITO

77. O art. 5º, da Lei nº 4 330, está assim redigido:

"Art. 5º — As obras ou serviços em execução cujos contratos não previam cláusulas de revisão poderão ter os seus preços reajustados, observada a presente lei, e atendendo-se às condições peculiares de cada contrato a ser examinado pelo órgão interessado sujeitos, no entanto, à prévia autorização do Ministro de Estado ou do Chefe da Casa Civil da Presidência da República, quando o órgão interessado fôr a esta diretamente subordinado."

8. Parece, em face do que prescreve o artigo supra não ter procedência a invocação segundo a qual a cláusula VII do edital de concorrência veda o reajustamento de preços. A norma de caráter excepcional, constante do mencionado artigo 5º, visa a beneficiar os contratos em execução que não tenham previsto cláusula de revisão, (que é o caso) possibilitando e facultando o reajustamento, onde êle não era possível nem facultado, no intuito de realizar a justiça contratual em face de novas e prementes realidades econômicas e financeiras.

9. Outrossim, a alegação de que "sôbre ser indelegável a prévia autorização para o reajustamento de preços contratuais, o venerando ato ministerial foi exarado em têrmos genéricos não abrangendo cada caso concreto"

parece ter sido cabalmente justificada na Exposição de Motivos do Senhor Ministro, *verbis*:

"Por outro lado, se o defeito consistiu exclusivamente em não se incorporar, em cláusula ou têrmo aditivo o reajustamento pedido e autorizado, cuido que a respeitável decisão foi por demais severa ao criar, desde logo, um impedimento absoluto ao registro, isso porque, ao meu ver, se tratava de um ato que ainda poderia ser realizado, de matéria passível de convalidação, suscetível de ser atendida em oportuna diligência.

Peço vênia para expressar o ponto de vista de que tal solução condiria com a recomendação legal, conforme se depreende do estatuto orgânico do Tribunal de Contas (Lei nº 830-49):

"Art. 59 — Não será recusado registro desde logo a contrato por inobservância de exigência, formalidade ou requisitos que possam ser satisfeitos depois de sua assinatura, quer mediante ratificação e retificação do ato, quer por outro modo."

Essa prescrição induz também a que, *permissiva vênia*, se admitisse como sanável a questão referente à decisão ministerial impugnada pelo Egrégio Tribunal, sob a razão de invalidante dos pressupostos do ato registrando.

De efeito, no ponto em que se achava, o processo poderia ter-me submetido, a fim de que se convalidasse, pela ratificação, o reajustamento procedido, satisfeitas, assim, tempestivamente, tôdas as exigências legais.

A bem dizer, houve equívoco do órgão interessado ao remeter ao Tribunal de Contas o processo sem ter submetido prèviamente à êste Órgão o reajustamento, que fôra autorizado a calcular. Pois, parece claro, na verdade, que aquilo que se tem qualificado como delegação de podêres carente de base legal e com decisão genérica sem atenção ao caso concreto, não constitui senão uma autorização para dar início ao complexo processo de reajustamento, ou seja, como que um despacho de abertura da instância, de admissibilidade do exame da questão, tudo em caráter provisional. A evidência, não se tratava de uma decisão definitiva, que sòmente deveria vir lògicamente ao final do processo de verificação de todos os pressupostos, ocasião exclusiva em que se poderia falar em legítima apreciação *in concreto*."

10. Em face do exposto, o senhor Presidente da República, atendendo às razões expendidas pelo Senhor Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, poderá ordenar, por despacho, sejam praticados os atos cujo registro o Tribunal de Contas recusou, prosseguindo-se na forma do art. 56 da Lei nº 830, de 1949.

Sub censura.

Brasília, 27 de abril de 1966 — *Adroaldo Mesquita da Costa,* Consultor-Geral.