AUXÍLIO — REGIME DA DESPESA — AUTORIZAÇÃO DO PRESIDIENTE DA REPÚBLICA

— Votos vencidos: Qualquer auxílio, para ser concedido, exige, além da lei que o autorize, dotação própria, consignada no orçamento ou em crédito especial, para fazer face à despesa.

PROCESSO N.º 2.857

Ofício n.º 2.713, de 29 do mês p. findo, da Divisão de Orçamento, sôbre a entrega da importância de Cr$ 150.000,00 a Álvaro Alves de Sá, chefe do Serviço de Administração do D.N. da Criança, a título de *auxílio*, para despesas com o inquérito sôbre a delinqüência e abandono das crianças no interior do País. — O Tribunal, atendendo à natureza e finalidade da despesa, ainda porque vai ser realizada em vários Estados do Brasil, ordenou o registro da despesa de Cr$ 150.000,00 como *auxílio*. Foram votos vencidos os Srs. Ministros Oliveira Viana e A. Alvim Filho, nos têrmos abaixo transcritos:

Voto do Sr. Ministro Oliveira Viana:

"Recuso o registro da despesa a título de *auxílio*, porque a lei orçamentária vigente é, *na espécie*, omissa quanto a esta modalidade de aplicação da verba, por onde foi classificada a referida despesa. Neste caso, o silêncio da lei orçamentária não pode ser interpretado como significando a faculdade da administração, ou mesmo do Tribunal, de determinar, à sua discrição, a modalidade da aplicação da referida verba (se mediante registro prévio, adiantamento ou auxílio) e, sim, como significando uma remissão implícita à regra geral do Código de Contabilidade, que é a do *registro prévio*, ou a modalidade do adiantamento, também permitido; mas, para isto seria necessário que a administração formulasse e fundamentasse o seu pedido neste sentido, o que não ocorreu. Não havendo, como se vê na informação, autorização do Presidente da República (o que, aliás, só seria possível se a verba estivesse, na sua aplicação, consignada sob a cláusula "a critério do Presidente da República", o que também não ocorre), — não me parece legal o registro desta despesa pela forma por que foi solicitada (auxílio).

Por êste fundamento, recuso o registro".

Sala das Sessões, 14 de setembro de 1945. — *Oliveira Viana.*

Voto do Sr. Ministro A. Alvim Filho:

"1 — O Decreto-lei n.º 2.024, de 17 de fevereiro de 1940, que fixou as bases da organização de proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o país, determina (art. 18) que, do orçamento da União, dos Esta-

dos e dos Municípios, constarão, anualmente, os recursos necessários à manutenção e ao desenvolvimento dos seus serviços.

No orçamento da União, para o corrente exercício, figuram diversas dotações, consignadas ao Ministério da Educação e Saúde e destinadas àqueles, na importância total de Cr$ 6.643.360,00.

Dentre estas, há a seguinte:

"Verba 3 (Serviços e Encargos) — Consignação I (Diversos) — Subconsignação 42 (Serviços de saúde e higiene) — *Item* 32 (Departamento Nacional da Criança) — 01 (Serviços de Administração) — a) Inquérito sôbre a delinqüência e abandono das crianças no interior do país ..... Cr$ 150.000,00".

2 — Solicitou-se, do Sr. Ministro da Fazenda, a entrega da referida importância (Cr$ 150.000,00), a título de "auxílio", para o fim indicado ao Chefe do Serviço de Administração do Departamento Nacional da Criança (fls. 5).

Remetido o processo ao Tribunal de Contas, o Sr. Ministro semanário ordenou uma diligência, sugerida pelo Sr. Diretor (da primeira Diretoria do Tribunal) em seu parecer (fls. 6), nestes têrmos:

"Não cogitando a inscrição orçamentária acima, do regime de *auxílio*, penso que deve ser feita uma diligência a fim de que o Ministério informe qual o dispositivo legal que autoriza a realização da despesa em causa sob êsse regime, ou se houve nesse sentido autorização do Sr. Presidente da República".

Informa, então, o Ministério da Educação e Saúde (fls. 8), que, "de acôrdo com o procedimento em anos anteriores, a requisição para a entrega da dita importância, sob o regime de auxílio, baseou-se em autorização do Sr. Ministro, não tendo havido no caso autorização do Sr. Presidente da República".

3 — As verbas "em ser", no Tribunal de Contas, isto é, as que não estão sujeitas à distribuição, só podem ser aplicadas mediante registro prévio das ordens de pagamento ou, excepcionalmente, por meio de adiantamentos, em casos taxativos.

O regime de adiantamento, que importa a dispensa de concorrência, quando exigida por lei, vem sendo largamente empregado, para a realização de várias despesas, e os pedidos, às vêzes, abrangem o total da respectiva dotação.

Apesar disso, são registrados quase sempre.

E as comprovações dos adiantamentos, não raramente, pelo modo que as fazem os responsáveis, induzem presunção de falsidade.

Assim é que, facultando a lei (Decreto n.º 15.770, de 1 de novembro de 1922, art. 103, § 10, n.º I, *in-fine*) serem apenas relacionados os pagamentos de despesas inferiores a 10$000 (ou Cr$ 10,00), as importâncias entregues aparecem meticulosamente divididas em pequenas parcelas, nunca superiores ou iguais àquela cifra.

A exceção transforma-se em regra.

4 — Recorre-se, agora, a outra modalidade, não prevista em lei, a do auxílio, como forma para a realização da despesa.

Sobreleva notar que não se exige em regra a comprovação do auxílio, de modo que é um regime, para aquêle efeito, incompatível com o preceito constitucional (Constituição, art. 114, inciso), que obriga a todos os responsáveis por dinheiros ou bens públicos a prestarem contas.

5 — Nos quadros de discriminação da despesa pública, na lei orçamentária, há uma só codificação, relativa à verba 3 (Serviços e encargos) — Consignação I (Diversos) — Subconsignação.

"06 — Auxílios, contribuições e subvenções.

01 — Auxílios.

02 — Contribuições.

03 — Subvenções".

São os meios de cooperação financeira que presta o Estado a certas entidades, para a execução dos seus serviços.

Os auxílios e contribuições só podem ser concedidos em virtude de lei.

Quanto às subvenções a entidades privadas, através do Ministério da Educação e Saúde, regulados pelo Decreto-lei n.º 5.698, de 22 de julho de 1943, são concedidas pelo próprio Ministro (art. 10) e arbitradas pelo Presidente da República (art. 11), feita depois a abertura do respectivo crédito (art. 16). Além disso, a instituição subvencionada é obrigada a prestar, ao Serviço de Estatística do Ministério da Educação e Saúde, os informes relativos à sua vida, de acôrdo com as solicitações que lhe forem feitas ou instruções expedidas pelo referido órgão (art. 28). O pagamento da subvenção nos anos seguintes fica dependendo dessas informações (art. 28, parágrafo único).

6 — O anteprojeto do Código de Contabilidade da União, elaborado pelos professôres João Ferreira de Morais Júnior e Ubaldo Lôbo, procura regular o "contrato das subvenções e auxílios prestados pelo Estado".

Estabelece, então:

"Art. 563. As entidades que receberem subvenções ou auxílios do Estado manterão sempre em ordem e em dia a sua contabilidade, nos moldes aprovados pela Contadoria Geral da República, e enviarão, encerrado o exercício, o seu balanço anual e a correspondente demonstração da receita e despesa ao órgão incumbido de fiscalizar a aplicação dessas subvenções e auxílios.

§ 1.º A fiscalização compreende a faculdade de controlar a exatidão dos referidos documentos com a própria escrita da qual foram extraídos.

§ 2.º A falta de cumprimento do disposto neste artigo sustará qualquer pagamento que deva ser feito a essas entidades. Caberá ao órgão fiscalizador providenciar quanto à efetivação desta medida".

7 — Consta do orçamento, para o corrente exercício, a verba de ..... 586.004.696,00 — destinada ao pagamento de "auxílios, contribuição e subvenções", por diversos ministérios, mas com a indicação certa do seu emprêgo ou discriminadas as despesas.

Reservou-se, para o Departamento Nacional da Criança, dentre as dotações ao Ministério da Educação e Saúde, a de Cr$ 5.100.000,00 — a ser concedida àquele, como "auxílio, mediante aprovação pelo Presidente da República":

"Verba 3 (Serviços e encargos) — Consignação I (Diversos) — Subconsignação 06 (Auxílios contribuições e subvenções) — *Item* 01 (Auxílios) — 32 (Departamento Nacional da Criança) — 01 (Serviços de Administração) — *a*").

Sòmente à conta dessa dotação poderá correr o pagamento de qualquer despesa a título de "auxílio", concedido, com a aprovação do Senhor Presidente da República, ao Departamento Nacional da Criança.

8. A 23 de maio último, foi requisitado, pelo Sr. Ministro da Educação e Saúde, o pagamento, a título de "auxílio", da importância de Cr$ ....

500.000,00, ao Sr. General Firmo Freire do Nascimento, Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República, para atender, "no corrente ano a despesas com as comemorações da Semana da Independência, de acôrdo com a autorização do Senhor Presidente da República".

A despesa deveria correr à conta da

"Verba 3 (Serviços e encargos) — Consignação I (Diversos) — Subconsignação 51 (Serviços educativos e culturais) — Item 04 (Departamento de Administração) 05 Divisão do Orçamento) — *a*) Desenvolvimento das atividades educativas e culturais, a critério do Presidente da República".

O Tribunal, por maioria de votos, em sessão realizada a 20 de julho, recusou registro à ordem de pagamento, atendendo a que "a hipótese não é de auxílio, em face da própria inscrição orçamentária, estando, em conseqüência, as despesas à mesma imputadas sujeitas a registro prévio".

Alegou-se, no pedido de reconsideração, que a requisição impugnada era idêntica à que o Tribunal concedeu em sessão realizada a 19 de outubro de 1943, mas a decisão foi mantida, por maioria de votos, em sessão de 17 de agôsto próximo findo.

Entretanto, em sessão de 31 de julho dêste ano, ordenou-se, por maioria de votos, o registro da ordem de pagamento, à conta da mesma dotação orçamentária, da importância de Cr$ 20.000 00 a título de "auxílio" concedido, com a autorização do Senhor Presidente da República, a Iracema de Alencar, para uma excursão teatral ao norte do país.

Aquela restrição, de ser aplicada dita dotação "a critério do Senhor Presidente da República", tem apenas o efeito de subtrair ao titular da pasta a competência que lhe é dada em outros casos, de execução orçamentária.

Não se determina ali, nem seria lícito fazê-lo, o regime a que se subordina a realização das despesas.

9. Em conclusão: qualquer auxílio, a fim de poder ser concedido, exige, além da lei que o autorize, dotação própria, consignada no orçamento ou em crédito especial, para fazer face à despesa.

Nego registro à ordem de pagamento; é o meu voto.

Sala das sessões, em 14 de setembro de 1945. — *A. Alvim Filho.*

— O Tribunal, por maioria de votos, em sessão de hoje, mandou registrar outra ordem de pagamento na importância de Cr$ 100.000,00, ao Senhor Diretor da Divisão de Proteção Social à Infância, do Departamento Nacional da Criança, a título de "auxílio", conforme fôra requisitado pelo Ministério da Educação e Saúde.

A inscrição orçamentária, à conta da qual corre a despesa, é a seguinte:

"Verba 3 (Serviços e encargos) — Consignação I (Diversos) — Subconsignação 16 (Exposição) — Item 32 (Departamento Nacional da Criança — 01 (Serviços de Administração) — *a*) Organização de mostruários educacionais Cr$ 100.000,00".

A requisição foi encaminhada ao Senhor Ministro semanário, que ordenou a diligência lembrada pelo Senhor Diretor, no parecer por êle proferido, no teor seguinte:

> "Não cogitando a inscrição orçamentária acima do regime de *auxílio*, penso que deve ser feita diligência a fim de que o Ministério informe qual o dispositivo legal em que se apóia a requisição de fls. 5, ou se houve autorização do Sr. Presidente da República para que as despesas em causa fôssem realizadas sob o referido regime".

Em sessão realizada a 4 do corrente, o Tribunal, por maioria de votos, recusou, registro à ordem de pagamento,

"por falta de fundamento legal que a autorize pelo regime de auxílio".

Aquêle Ministério pediu ao Tribunal reconsiderar a sua decisão, dizendo, em ofício que dirigiu ao Sr. Ministro Presidente:

> "Permita V. Ex.ª que êste Ministério esclareça que o Sr. Ministro autorizou, no caso, que se solicitasse a entrega da importância a título de auxílio, tendo em vista que o Departamento Nacional da Criança, para realizar a exposição programada, precisará atender a despesas em todo o território nacional, sentindo-se em dificuldades, já que não dispõe de órgãos locais, de fazê-lo pelo regime comum de adiantamento.
>
> Teve, ainda, o Sr. Ministro em vista que o Tribunal de Contas, em decisão tomada em caso análogo no exercício de 1944, da qual se anexa cópia, concedeu registro a despesa da mesma natureza".

O registro da ordem de pagamento, no exercício de 1944, a que alude o Sr. Ministro da Educação e Saúde, não foi ordenado pelo Tribunal; fê-lo o Sr. Ministro semanário, a 18 de agôsto daquele ano, conforme consta do documento junto ao pedido de reconsideração da última decisão.

Ainda mesmo que fôsse proferida pelo Tribunal, ela não deveria ser adotada, se lhe falta fundamento legal.

E a dificuldade em efetuar-se a despesa, à conta de determinada dotação orçamentária, não é motivo bastante que justifique o emprêgo de um regime, para a sua realização, sem apoio em lei.

E' o que tenho a acrescentar ao meu voto. — *A. Alvim Filho*.