MINISTÉRIOS MILITARES — REGISTRO PRÉVIO

— *Interpretação do decreto-lei* n.º 4.185, de 16-3-42, e *do art.* 77, § 2.º, *da Constituição.*

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

Antes de relatar os dois últimos processos que lhe foram distribuidos, referentes a créditos do Estado Maior Geral e do Ministério da Aeronáutica, o Sr. Ministro A. Alvim Filho faz longas considerações em tôrno da situação das verbas dos Ministérios Militares, em face da Constituição em vigor, que S. Excia. entende restabeleceu o regime de *registro prévio* também para êsses Ministérios, desde que não os executou, e, relembrando os debates havidos na sessão de 29 de novembro último, por ocasião do julgamento das consultas a respeito formuladas pelas Delegações junto aos Ministérios da Aeronáutica e Marinha, termina por propor ao Tribunal que sejam para agora exumadas as referidas consultas, para o fim de se dar vista das mesmas ao Sr. Dr. Procurador, para se pronunciar na qualidade de fiscal da Lei.

O Sr. Ministro Presidente, acolhendo a proposta do Sr. Ministro Relator, pede vênia, porém, antes de submetê-la à votação, para esclarecer, em breves palavras, aos Srs. Ministros Substitutos Bueno Brandão e Rogério de Freitas, ausente momentâneamente o Sr. Ministro A. Oliveira Lima, sôbre o que ocorrera em relação ao assunto na aludida Sessão de 27 de novembro p. passado, na qual não havia tomado parte o Sr. Auditor Rogério de Freitas.

O Sr. Ministro Presidente, entre outras considerações, lê os têrmos do § 2.º, n.º III, do art. 77 da Constituição de 18 de setembro de 1946, que dispõe sôbre o registro prévio ou posterior, *conforme a lei o estabelecer,* explicando que, por isso, e mais para não criar à Administração sérias e imprevistas dificuldades já no último período do exercício, julgou o Tribunal mais acertado aguardar o advento da nova Lei Orgânica do Tribunal, em elaboração no Congresso Nacional, a qual naturalmente dispõe a respeito dessa questão.

Acentua o Sr. Ministro Presidente que com as palavras que acabava de dizer procurava apenas esclarecer a matéria, para facilitar o seu julgamento.

Submetidas a votos a proposta do Sr. Ministro Relator A. Alvim Filho, resolveu o Tribunal manter, em seus têrmos, a mencionada decisão de 29 de novembro de 1946.

O Sr. Ministro A. Alvim Filho entregou, posteriormente, o voto que vai aqui transcrito:

"O Sr. Dr. Cristiano Augusto Franco, delegado do Tribunal de Contas, junto ao Ministério da Marinha, em data de 22 de outubro de 1946, fez no mesmo Tribunal, por intermédio do seu presidente, a consulta seguinte:

"Pede venia esta Delegação para se dirigir a V. Excia., a fim de orientar quanto à alçada das atribuições que à mesma hajam de competir após a vigência da Constituição de 18 de setembro de 1946.

2. Pela Carta de 10 de novembro de 1937, art. 114, ficará "instituído um Tribunal de Contas, com a organização que fôsse regulada em lei, para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas, de acôrdo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União".

3. Em consequência, o Decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938, organizou o Tribunal de Contas, instituindo, no tocante à despesa, "o exame e registro prévio", nos casos especificados no art. 20, § 2.º, inciso I, alíneas *a*, *b* e *c*, e o registro *a posteriori*, nos do art. 35, incisos I a V.

4. Mais tarde, entretanto, sobreveio o Decreto-lei n.º 4.185, de 16 de março de 1942, expedido *ex-vi* do art. 180 da mencionada Carta de 1937, e por fôrça da qual se alterou fundamentalmente, nos ministérios militares, a natureza da função das Delegações do Tribunal de Contas, que deixaram de exercer o exame e registro prévio, ou *a posteriori*, da despesa, pois traçou normas diferentes, cujas características são de ver magistralmente assinaladas no Relatório do Tribunal de Contas, do exercício de 1942 (págs. 7 e 8).

5. Com efeito, o Decreto-lei n.º 4.185 prescreveu, para as delegações junto aos ministérios militares (art. 7.º), um regime *sui generis*, incumbindo-se das funções de acompanhar a execução orçamentária apenas, "pelo exame dos balancetes financeiros mensais, organizados pela Contadoria Seccional respectiva e pela conferência dêsses balancetes com a escrita a cargo dessa Contadoria". Consoante o dispositivo citado, nenhum exame e registro prévio de despesa efetua, pois, esta Delegação, que continuará a não ter, sequer, notícia da celebração de contratos e devido registro, mesmo quando assim se torne exigível, nos termos da lei. Nem a registro *posterior*, na denominação constitucional (e registro *posterior*, não só lèxicamente, senão conforme a doutrina, vale o mesmo que *a posteriori*), lhe é submetida despesa de qualquer espécie, aliás entendido como desnecessário o registro *a posteriori*, nos ministérios militares, no regime do Decreto-lei n.º 4.185, "em face dos lançamentos da despesa na escrita da Contadoria Secional, do contrôle administrativo interno a cargo das autoridades militares e da tomada de contas" (Relatório citado, pág. 7).

6. Mas, por fôrça de mandamento constitucional, a despesa haverá de ser novamente "sujeita a registro do Tribunal de Contas", ou de suas delegações, "prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer" (art. 77, § 2.º): e, assim, dispositivo como o do Decreto-lei n.º 4.185, que subtrai a despesa ao registro, prévio ou posterior, do Tribunal de Contas, ou suas delegações, não poderá prevalecer em face do citado art. 77, § 2.º, da Lei Magna, que encerra disposição terminante, insuscetível de exceção ou restrição, e que terá derrogado o art. 7.º, § 1.º, do Decreto-lei número 4.185.

7. Eis por que esta Delegação se encontra em dúvida em continuar a exercer a fiscalização da execução orçamentária pelo simples exame dos balancetes financeiros mensais elaborados pela Contadoria Seccional, sistema que deixa de sujeitar a seu registro atos "de administração pú-

blica de que resulta obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste", inclusive as despesas do "Plano de Obras e Equipamentos", que nos têrmos do Decreto-lei n.º 9.782, de 6 de setembro de 1946, só em 1947 ficará extinto, mas ainda se aplicando a despesa realizada até a data de sua publicação.

8. Por outra parte, em obediência ao § 2.º do citado art. 7.º do Decreto-lei n.º 4.185, os responsáveis por bens de natureza não exclusivamente militar vêm prestando suas contas à Delegação. Em regra, a prestação de contas na Marinha decorre de incumbência de gestão, guarda a conservação de material das diferentes unidades (navios, corpos e estabelecimentos), confiadas a militares ou civis do Ministério. Não raro, entretanto, verifica-se dos processos dispêndio de numerário recebido como suprimento ou aditamento, segundo faculta o Regulamento para o Serviço de Fazenda da Armada, aprovado pelo Decreto n.º 22.071, de 10 de novembro de 1932, e modificado pelo de n.º 6.250, de 9 de setembro de 1940, arts. 184 e 189. Mas a entrega de importância a título de aditamento deverá ser efetuada mediante registro pela Delegação, à qual também incumbirá deliberar quanto à legalidade da aplicação dos aditamentos (Regulamento aludido, arts. 185 e 186), ao invés do que atualmente se pratica, de acôrdo com o Decreto-lei n.º 4.185, de 1942.

9. São estas as razões que induzem esta Delegação a, pelo alto intermédio de V. Excia., rogar-lhe seja esclarecido se:

a) deverá continuar acompanhar a execução do orçamento no Ministério da Marinha, a partir de 19 de setembro último, pela forma determinada no art. 7.º, § 1.º, do Decreto-lei n.º 4.185, de 16 de março de 1942;

b) quando o Regulamento para o Serviço de Fazenda da Armada dispõe sôbre a entrega de numerário, "a título de adiantamento", êste poderá ser entendido como legal sem o registro pela Delegação, e o julgamento da comprovação pela mesma, em desacôrdo com os próprios têrmos do mencionado Regulamento; em suma, elucidando-a;

c) quanto a quaisquer outros aspectos, a respeito dos quais à sabedoria dessa Preclara Presidência ou do Egrégio Tribunal ocorra instruí-la, em face do Decreto-lei n.º 4.185, em confronto com a vigente Constituição".

Em sessão realizada em 29 de novembro de 1946, foi proferida a decisão:

"O Tribunal resolve responder à consulta formulada pela Delegação que a mesma deverá manter o regime que vem sendo observado no exercício de 1946, até que sejam elaboradas as leis complementares que regulem a matéria ou de novo se pronuncie a respeito o Tribunal".

Não consta da ata o meu voto.

Adotei tão sòmente as razões aduzidas pelo Sr. Ministro Relator, sôbre a inconveniência de se modificar, no fim do exercício, o regime até então seguido, nos ministérios militares, para o exame das despesas, por fôrça do disposto no Decreto-lei n.º 4.185, de 16 de março de 1942.

Declarara, na mesma ocasião, que voltaria a tratar do assunto, quando fôsse feito o registro das tabelas ou distribuições dos créditos para aquêles ministérios, no corrente exercício.

Entendo que o Tribunal deve mandar dar vista da consulta formulada pelo Sr. Delegado junto ao Ministério da Marinha ao Sr. Dr. Pro-

curador, que é o guarda da lei e o fiscal de sua execução. (Decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938, art. 23).

Foi o que agora propus ao Tribunal.

Os têrmos em que é feita aquela consulta mostram uma situação que não pode perdurar.

Logo a seguir à minha proposta, o Sr. Ministro Presidente do Tribunal acentuara (o Sr. ministro Presidente do Tribunal de Contas emite amiúde a sua opinião sôbre as questões submetidas a julgamento, logo depois de votar o relator, embora sòmente tenha o direito de voto, *data venia*, nos casos de empate), ser ela improcedente, sob o fundamento de não estar ainda estabelecido em lei o regime para o exame e registro das despesas em relação aos ministérios militares.

O Tribunal, com a presença do Sr. Dr. Procurador, aceitou sem discussão os argumentos do Sr. ministro Presidente, rejeitando a minha proposta.

Há, junto à consulta, o parecer do Sr. Dr. Djalma Monteiro, diretor da Segunda Diretoria do Tribunal de Contas, que esclarece a situação, já definida em lei:

Diz êle:

"....

"6. Eis que nova modalidade se apresenta, *sui generis*, para a realização das despesas pertinentes aos ministérios militares, instituída pelo Decreto-lei n.º 4.185, de 16 de março de 1942.

7. Consoante o disposto no art. 7.º do referido diploma legal, cabia às Delegações junto a êsses ministérios "acompanhar a execução orçamentária pelo exame de balancetes financeiros mensais", organizados pela Contadoria Seccional respectiva e pela conferência dêsses balancetes com a escrita a cargo dessa Contadoria".

8. Dêsse modo, a modalidade criada pelo Decreto-lei n.º 4.185 não se confunde com a do registro prévio, nem com a do registro *a posteriori*, e vinha imperando até a promulgação da Carta de 18 de setembro de 1946.

9. A Lei Magna de 1946, em seu art. 77, § 2.º, reconhece apenas os dois casos de registro — o prévio e o posterior, sem cogitar de qual outro a que estariam sujeitas as despesas públicas.

10. É, pois, fora de dúvida que já não subsiste o regime do Decreto-lei n.º 4.185.

11. As repartições militares estão, assim, sujeitas às normas da Carta de 1946, e, tanto vale dizer, à legislação aplicável aos casos de registro prévio e a posterior.

12. Em tais condições, sou de parecer que se responda a consulta formulada:

a) que já não subsiste o regime do Decreto-lei n.º 4.185, de 16 de março de 1942, em face da Constituição de 18 de setembro de 1946.

b) que as despesas públicas da União estão sujeitas ao registro prévio (art. 20, § 2.º, inciso I, alínea *a*, *b* e *c*, do Decreto-lei n.º 426, de 1938) ou a posterior (art. 35, alíneas I a V, do citado diploma legal), não sendo de se admitir qualquer outro regime".

A consulta do Delegado do Tribunal de Contas, junto ao Ministério da Marinha, refere-se a outros assuntos, que precisam ter imediata solução.

No projeto, em andamento na Câmara dos Deputados, sôbre a organização do Tribunal de Contas (*Diário do Congresso Nacional*, de 30 de novembro de 1946, pág. 1.259), reproduziu apenas, no art. 46, número XIV, letra *b*, o que dispõe a Constituição, em seu art. 77, § 2.º.

Nada consta, a respeito, das emendas que lhe foram oferecidas em plenário (*op. cit.*, de 5 de dezembro de 1946, pág. 1.432).

Dissera eu, em apresentando a referida proposta, querer ressalvar, por essa forma, a minha responsabilidade, de membro do Tribunal a quem cabe "acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento" (Constituição de 18 de setembro de 1946, art. 77, n.º I).

Sala das sessões, em 25 de fevereiro de 1947. — (a) *A. Alvim Filho.*