

*As Subvenções Orçamentárias*

JURANDYR COELHO



A DISTRIBUIÇÃO dos recursos orçamentários à conta das chamadas subvenções redundam, de maneira geral, no dispêndio de dinheiros públicos, com ausência de unidade de objetivo, a par da inexistência de uma fiscalização efetiva e a não presença, de uma sanção de suficiente intensidade pela transgressão das normas que, via de regra, devem presidir a execução orçamentária.

Visando a satisfação de interesses gerais da coletividade, o orçamento em si, abrange ou deve abranger todos os recursos suficientes ao atendimento daquelas necessidades, de interesse imediato e de caráter, também, geral. Constituindo-se, portanto, em instrumento que identifica fins comuns, dando-lhes um espírito de homogeneidade e de unidade na aplicação das verbas, quando a êle são jungidos ditames de coloração política, êle perde aquêle característico de homogeneidade, desuniformando-se, conseqüentemente o plano apresentado. Se tal fato se observa de maneira ampla, como decorrência da faculdade assegurada ao Legislativo de emendar o projeto de lei de meios, mais isto avulta em se tratando das subvenções orçamentárias. Verdade é que estas últimas preenchem um sentido econômico-social que não pode ser colocado em dúvida, como também nenhum argumento pode ser levantado contra esta orientação.

Mas, o que se deve combater e o que nelas se profliga é a indiscriminação, é a pura discricionariedade que prevalece, de forma tal que, por ocasião da votação ao orçamento, se foge ao paradigma do conjunto, pela inserção de critérios locais e, mais do que locais, isolados, ditados, embora única e exclusivamente visando ao bem público, mas com prejuízo evidente para uma planificação de atividades.

Portanto, a apresentação tumultuada, dispersiva, e inconseqüente dessas emendas, sem um processo seletivo, sem a anteposição de uma "filtragem" representa enorme cifra de dinheiros a que se junta, por outro lado, um não correspondente acréscimo de recursos o que, no terreno orçamentário, ao que tudo indica não é uma política que esteja a merecer aceitação. Tais postulados — diga-se de passagem — não decorrem do ponto de vista defendido pelo autor no sentido da restrição legislativa em matéria de despesa pública — mas, no caso presente, é uma conseqüência direta da assertiva de que interesses comuns podem e devem ser atendidos, mediante a adoção de um plano, também, comum.

Ressaltada essa ausência de unidade na planificação das subvenções — se é que algum plano existe — não menores são as conseqüências do ponto de vista de fiscalização daqueles recursos. Pelas próprias circunstâncias que lhes dão origem e pelo tratamento diferenciado dentro da especificação — ordinárias e extraordinárias — as subvenções fogem às regras comuns da execução orçamentária e constituem um quadro à parte para se situarem em um diagrama onde lhes é impossível a responsabilidade perante a Fazenda Nacional. E essa impossibilidade decorre da inexistência de um nexo causal entre o aplicador dos dinheiros públicos e a Fazenda Nacional, mesmo em se observando que os dinheiros públicos não podem ser aplicados impunemente. Na verdade, não estão as entidades subvencionadas compreendidas entre aquelas que se submetem à competência do Tribunal de Contas, como Tribunal de Justiça, nem tampouco se lhes é aplicável o epíteto — julgar. Em relação a êsse último item, a legislação específica manda que os processos das subvenções extraordinárias sejam remetidos ao Tribunal para “apreciação” (artigo 14, § 2.º) e, quanto ao primeiro a elas não se refere o artigo 40, da Lei n.º 830, de 1949, que individua todos aquêles que devem prestar contas:

- a) o gestor dos dinheiros públicos e todos quantos houverem arrecadado, despendido, recebido depósito de terceiros ou tenham sob a sua guarda e administração, dinheiros e bens da União;
- b) todos os servidores públicos civis e militares ou qualquer pessoa ou entidade, estipendiados pelos cofres públicos ou não, que derem causa à perda, extravio ou estrago de valores ou de material da União ou pelos quais seja esta responsável;
- c) os que se obrigarem por contrato de empreitada ou fornecimento, e os que receberem dinheiro por antecipação ou adiantamento;
- d) os administradores das entidades autárquicas.

Não se lhes aplicando referidos dispositivos não se pode afirmar da existência real de uma ligação que, normalmente, as submeteria à fiscalização do Tribunal de Contas, na sua tarefa de julgar da legalidade dos dispêndios de dinheiros públicos. Nesse sentido, a fiscalização que a lei prevê é de ordem puramente administrativa, interna, a ser exercida pelo Ministério a que se vincula a entidade subvencionada. É, ainda, um contrôle, de ordem puramente formal, cujas sanções são, também, de ordem formal, na distinção que faz conforme a natureza da subvenção e, ainda mais, na faculdade que é dada aos órgãos ministeriais para promover a regularização daquelas contas que se apresentarem com vício ou defeito sanável. Nesses têrmos dispõe o artigo 14:

“As instituições contempladas com subvenções extraordinárias são obrigadas a remeter ao Ministério da Educação as despesas efetuadas por conta dos mesmos, devidamente autenticadas:

§ 1.º A prestação de contas será examinada pelo órgão competente do Ministério que, julgando-a com vício ou defeito sanável, providenciará junto à entidade para que a mesma promova a sua regularização.

§ 2.º Após o seu pronunciamento sôbre a prestação de contas, o órgão a que se refere o artigo anterior submetê-lo-á à apreciação definitiva do Tribunal de Contas”.

Observa-se que a lei submete apenas as subvenções extraordinárias à apreciação do Tribunal de Contas e, ao mesmo tempo, dá ao Ministério êsse poder de sanar qualquer irregularidade porventura apresentada. Muito embora, o Tribunal, ao apreciar tais prestações de contas, tivesse entendido que o que se julga comprovado é a entrega da subvenção e não a comprovação da mesma (o que evidentemente já restringe em muito a comprovação da aplicação) o autor destas linhas entende que, não se enquadrando ditas entidades naquelas que se sujeitam à prestação de contas, nem tampouco se referindo a legislação específica que tais contas devam ser julgadas pelo Tribunal, não há como se falar no caso em "julgamento". O Tribunal nesses casos pode apreciar, pode emitir um conceito sôbre aquelas contas. Mas, apreciar não é a mesma coisa que julgar. E, dessa forma o ponto de vista que se tem defendido é que tais contas, de início, devem ser arquivadas, qualquer que seja o estado em que se encontrem, venham regulares ou irregulares, com vício ou defeito insanável.

Esse ponto de vista se reforça ainda mais quando se observa a inoperância das sanções que possam ser aplicadas, as quais ficam na dependência estrita do Ministério, como se pudesse vir a conceber que um órgão que tem uma competência específica para julgar das contas tivesse essa competência esgotada em uma simples comunicação. Ainda mais. Não se fala em fixação de prazo para remessa ao Tribunal dessas contas o que vem a constituir uma lacunas que, aliás, constitui razão para o não cumprimento daquilo que estatui o artigo 16 e que indica, nesse particular, a preponderância dos órgãos ministeriais, em prejuízo da ação do Tribunal de Contas:

"O Ministério da Educação e Saúde (Cultura) não expedirá ordem de pagamento, enquanto a instituição interessada não houver apresentado a prestação de contas da subvenção ordinária recebida no primeiro semestre do exercício anterior ou da última subvenção extraordinária recebida até êsse exercício". Ora, não havendo fixação de prazo para a remessa dessas prestações de contas, e observando-se que tais contas são apreciadas dois ou mais anos até após a entrega das subvenções ver-se-á desde logo quão inoperante seria qualquer comunicação do Tribunal nesse sentido, quando denotasse qualquer irregularidade. Para exemplificar atente-se para um fato: é regra estabelecida em matéria de dinheiros públicos recebidos por antecipação ou adiantamento que não podem ser pagas despesas à conta dêsse item senão a partir da data do recebimento do crédito. As despesas pagas antes daquela data são consideradas irregulares e "glosadas" pelo Tribunal de Contas. Agora, uma subvenção recebida em 1956 à conta de auxílio que figura em 1955 apresenta em sua prestação de contas despesas pagas em 1954. Tais despesas, na verdade, são irregulares, mas atenta a natureza da dotação são explicadas como despesas pagas com recursos iniciais da subvenção. A lei não prevê nenhuma cominação para essa prática que existe, e já não é de agora. Não fixando a lei o prazo para a remessa dessas contas, quando o Tribunal é chamado a apreciá-la já decorreram dois anos, isto é, em 1958, quando já se encontra em vigor o orçamento de 1958, já se exauriu o orçamento de 1957 e se encontra em fase de elaboração o orçamento de 1959. E' a impunidade consagrada em lei pela impossibilidade de meios para se conseguir chegar a uma fiscalização que, entendo, não importa em julgamento.

Veja-se ainda outro dispositivo que contendo uma proibição que redundava completamente anulada no seu parágrafo subsequente e que, no terreno das sanções, fica na mesma hipótese que aquela referida anteriormente. É o que se observa nos termos do artigo 18 que, de um lado, proíbe a concessão de mais de uma subvenção extraordinária a uma mesma instituição e, de outro, permite a existência de mais de uma subvenção à mesma entidade mantenedora, desde que se destinem a instituições ou departamentos diferentes por ela custeados.

De todos êsses comentários se evidencia, doutrinariamente, que merece consideração a assertiva de que, ante essas lacunas, há que se encarar o problema das subvenções orçamentárias com o realismo e a prudência que o mesmo comporta. Nesse sentido é a orientação defendida de que o Tribunal archive tais contas no exercício de sua função de fiscal da administração financeira e, posteriormente, seja transmitido ao Congresso, quando por ocasião do parecer sobre as contas do Presidente da República, os resultados da política econômico-social, desenvolvida através dos auxílios e subvenções, mediante o relacionamento das entidades que tiverem, através das Divisões específicas dos Ministérios, suas contas remetidas ao Tribunal.