

MATERIAL

Conta de Estoque do Departamento Federal de Compras

OSCAR VICTORINO MOREIRA.

O Decreto-lei n.º 7.584, de 25 de maio de 1945, criou duas contas distintas no Banco do Brasil, a favor do Departamento Federal de Compras: — Conta de Estoque e Conta de Fornecimento. Estas duas contas *continuam mantidas*, muito embora haja opiniões divergentes.

Para melhor esclarecermos a matéria iremos transcrever os dispositivos legais correspondentes. Diz o Decreto-lei acima mencionado:

“Art. 7.º O D. F. C. terá duas contas distintas no Banco do Brasil: — a) *Conta de Estoque*, constituída dos créditos orçamentários e adicionais destinados à manutenção do estoque do D. F. C., — b) *Conta de Fornecimento*, constituída dos créditos orçamentários e adicionais distribuídos ao D. F. C., das importâncias de exercícios anteriores que o Ministro da Fazenda autorizar sejam incluídos em “Restos a Pagar” e das importâncias provenientes da aplicação do Art. 551, do Regulamento Geral de Contabilidade Pública (RGCT).

Art. 9.º A fim de que continuem escriturados na Conta de Fornecimento os recursos necessários ao resgate dos cheques emitidos e ainda não pagos, bem como as importâncias mandadas incluir em “Restos a Pagar” pelo Ministro da Fazenda e as que correspondem ao disposto no artigo 551 do RGCP, o Banco do Brasil só encerrará a Conta de Fornecimento quando o DFC fizer a comunicação do número do último cheque emitido e do valor total das importâncias sacadas.

Parágrafo único. No fim de cada exercício financeiro o Banco do Brasil encerrará e reajustará a Conta de Fornecimento, transferindo seu saldo ao Tesouro Nacional”.

O legislador procurou distinguir efetivamente as duas contas a fim de evitar que uma suplementasse a outra, o que poderia ocorrer caso não fosse bem nítida a diferença entre elas.

A Conta de Fornecimento é a comum, destinada à movimentação habitual durante o exercício, possuindo, todavia, uma característica especial que não se apresenta em qualquer outra: — Diz o Art. 6.º do referido Decreto-lei n.º 7.584:

“Art. 6.º Os créditos orçamentários e adicionais destinados à aquisição de material, distribuídos ao D. F. C., serão postos, em sua totalidade, no Banco do Brasil, à disposição do Diretor Geral do D. F. C.”

Trata-se de disposição precisa, visceralmente contrária ao obsoleto regime dos duodécimos, não

parecendo, todavia, ter sido tal fato compreendido, pois as adições de recursos àquela Conta, no Banco do Brasil, são feitos pela forma duodecimal.

As razões de ordem econômica e financeira que ditaram a expedição daquela lei não têm sido suficientemente fortes para afastar da mentalidade rotineira de certos administradores a prática do arcaico regime dos duodécimos.

Não é sobre esta Conta que desejamos falar, pois nosso objetivo é outro mesmo porque essa Conta — criada em lei — tem hoje denominação diferente.

A Conta de Estoque teve sua origem na abertura de um crédito de Cr\$ 2.000.000,00 pelo Decreto-lei número 3.292, sendo mais tarde aumentada com um crédito orçamentário no valor de Cr\$ 10.000.000,00, o qual não foi integralmente aplicado, atingindo assim um total aproximado de Cr\$ 12.000.000,00.

Em 1946, foi baixado o Decreto-lei n.º 9.813 que extinguiu as Tesourarias nos Ministérios, decreto êsse criador de cargos novos e modificador de processos que estavam proporcionando os melhores resultados. Dentre as inovações, uma se encontra que serviu a fins diversos. Diz êsse Decreto-lei que não haverá fundos de repartições, salvo se com isso concordar o titular da Fazenda.

A Conta de Estoque ou a de Fornecimento, não encontrará quem as classifique de — fundos de repartições — pois são contas essencialmente legais, criadas em lei, de finalidade específica, controladas pelos processos normais, pertencentes à União, enfim, bem diversas dos fundos particulares de repartições que os movimentam livremente, sem controle, como nos casos de doações. Para maior clareza devemos incluir uma explicação. Os fundos provenientes de doações foram considerados inconstitucionais pois diz a Magna Carta que serão incluídos discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos. (Art. 73).

E' claro que a manutenção dos serviços públicos deve constar do orçamento e tôdas as des-

pesas por aí deverão correr. O que a Constituição visou foi evitar que as próprias rendas arrecadadas pelas repartições fôsse por elas aplicadas na manutenção de seus serviços como no caso de serviços industriais, de multas, etc., embora não seja esta última parte rigorosamente observada em alguns casos.

Tratando-se, porém, de um legado ou doação, não poderemos confundir o que dispõe a Constituição e devemos respeitar a vontade do doador. Exemplificando: — Um filantropo resolve legar certa importância para um estabelecimento hospitalar determinando, por exemplo, que seja aplicada na aquisição de indumentária para os enfermos. Poderá o estabelecimento aceitar o legado? Supomos que nada o impeça. Aceito o legado, poderá aplicá-lo? Também não encontramos nada que o impossibilite. Se isso pode ser feito de uma só vez, haverá impedimento para que seja aplicado periodicamente o produto da renda do legado? Pelas mesmas razões também não encontramos motivos para impedir tal prática, mesmo porque isso poderá representar a vontade do legador. Já aqui entram os de espírito fazendário que julgam constituir o montante do legado um fundo de repartições e uma violação ao preceito constitucional. Além de erro, constitui violação da vontade do filantropo que legara seus bens a favor de uma instituição que lhe parecera merecedora de sua generosidade. O que ocorreu foi o recolhimento indébito aos cofres públicos do que julgaram ser “fundos inconstitucionais”! Certa instituição científica possuía um belo montante, legado por alguns indivíduos, com finalidade expressa e aplicava as rendas correspondentes no que havia sido determinado em cada caso; hoje, porém, isso ocorre pela má interpretação dada por alguns. É uma questão que deveria ser reestudada, pois encerra graves erros e atentados à vontade de indivíduos que preferiram doar a instituições oficiais em vez de o fazerem a particulares.

Os fundos de repartições, somente aqueles que têm ou tinham origem em rendas auferidas pelos serviços públicos (quer com atividades industriais, arrecadação de multas e emolumentos, quer com a venda de bens ou outras formas) é que a lei impede e a Constituição proíbe.

As duas Contas do D. F. C., no Banco do Brasil, criadas por lei, não podem ser confundidas com aqueles fundos e nem foram extintas até hoje. Acontece, porém, que essas contas, por ato ministerial, foram encerradas. Não cabe sequer a pergunta: foi legal esse ato? Foi manifestamente ilegal.

Quais as conseqüências dêle oriundas? Teoricamente o que se verificou foi o seguinte: — encerrada a Conta de Estoque, o saldo eventualmente existente no Banco do Brasil foi recolhido; encerrada a Conta de Fornecimento, foi o saldo incorporado à conta geral da União. Mas isto é teórico. Vejamos o que ocorreu praticamente:

Uma conta que atingia a quase Cr\$ 12.000.000,00, apresentaria um saldo eventual de, mais ou menos, Cr\$ 4.000.000,00, o qual foi recolhido no encerramento da Conta de Estoque. O valor do estoque em artigos a serem fornecidos às repartições não foi recolhido e isso porque já não era mais dinheiro de contado e sim transformado em bens. No ano seguinte o D. F. C. forneceu de seu estoque às repartições e se cobrou nas dotações orçamentárias; com o produto das reversões efetuou novas aquisições para seu estoque e assim subseqüentemente. Mantém-se a Conta de Estoque apenas reduzida da importância recolhida anteriormente. Houve ou não extinção da Conta de Estoque? Responderia aquele indivíduo da anedota da corrente de ouro: — Houve e não houve. Houve quando foi recolhido o saldo eventual após o Decreto-lei n.º 9.813 e não houve porque a realidade aí está para o provar. O D. F. C. continua fornecendo de seu estoque, continua adquirindo para seu estoque, continua movimentando fundos para esse fim assim como praticando todos os atos inerentes a essa conta.

Terá havido algum mal para a administração na prática do ato a que nos referimos? Primeiro, a redução de capacidade, pois um volume de Cr\$ 12.000.000,00 reduzido a menos de Cr\$ 7.000.000,00 proporciona menos benefícios; segundo, o controle que era exercido sobre uma conta existente e que deixou de ser feito, por não existir mais essa conta, acarreta indiscutivelmente inúmeros males.

Não podendo haver mais controle do órgão especializado sobre a movimentação da Conta de Estoque, poderíamos supor que o D. F. C. adquirisse alguma coisa e depois resolvesse doá-la a alguém, fato este irregular. Quem tomaria contas? Quem poderia verificar o ocorrido? Nas condições em que foi colocada a questão, não haveria ninguém incumbido de tal mister.

A disposição contida no Decreto-lei número 7.584, que atribui ao Ministro da Fazenda a capacidade de *jugador final* sobre a movimentação da Conta de Estoque, como vemos no § 4.º, do Art. 19, acha-se revogada pela Constituição, de vez que esta explicitamente confere ao Tribunal de Contas a competência para julgar os responsáveis por dinheiros e bens públicos, senão vejamos:

Constituição, Art. 77: Compete ao Tribunal de Contas:

“II — julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas”.

Ora, em face da revogação havida e da realidade, como deveremos encarar a situação da Conta de Estoque do Departamento Federal de Compras no Banco do Brasil?

Cabe ao Tribunal de Contas, por si e auxiliado por sua Delegação junto ao D. F. C., controlar e julgar a Conta de Estoque e seus responsáveis.

Essa Conta tem um caráter especial, é fato, mas não será por isso que os responsáveis estarão isentos de inteira prestação de contas, de vez que se trata de dinheiro público. A aplicação criteriosa dos recursos, a conveniência da aquisição de artigos para estoque, sua oportunidade, quantidade e preço, ficam sob controle do Tribunal. Há uma grande diferença entre a ação do D. F. C. quando adquire material para o serviço público por meio das dotações orçamentárias e quando o faz para seu estoque, valendo-se de seus recursos. No primeiro caso há meios de controle, como sejam as Divisões de Material dos ministérios e as repartições a que abastece, e a faculdade contida no Art. 24 do Decreto-lei n.º 2.206 o isenta de apreciação por parte do Tribunal, mas no segundo caso já o Departamento não tem a seu favor a isenção do referido Art. 24 e nem há outros órgãos que o controlem, cabendo ao Tribunal toda a responsabilidade nesta parte.

Em face das condições atuais, quando os órgãos da Fazenda entendem que a Conta de Estoque foi extinta (o que não é exato), fica o D. F. C. totalmente sem controle, situação esta atentatória a princípios estabelecidos na Constituição. Nenhum gestor de dinheiros públicos está isento de prestação de contas perante o Tribunal de Contas.

Poderemos formular umas perguntas que o Tribunal de Contas ficaria sem poder responder, sendo de sua competência os fatos sobre os quais indagaremos.

Qual o saldo, em dinheiro, no Banco do Brasil, à data do pseudo-encerramento da Conta de Estoque e qual o atual?

Qual o valor do material em estoque nas duas datas da pergunta anterior?

Qual a movimentação havida nesse período?

De 1946 até esta data houve prestação de contas, julgamento e quitação dos responsáveis pelos dinheiros públicos referentes à Conta de Estoque do D. F. C.?

Quais são os agentes responsáveis dessa Conta?

Há funcionários afiançados e responsáveis pelos bens adquiridos para estoque do D. F. C., como manda o Código de Contabilidade?

Por que processos têm sido adquiridos os artigos para estoque? — Concorrências públicas ou administrativas ou coletas de preços?

Têm sido julgados os processos de aquisição?

Depois de 18 de setembro de 1946 aceita o Tribunal o julgamento dos responsáveis como determinava o Decreto-lei n.º 7.584, e isso é constitucional?

As perguntas acima, se respondidas satisfatoriamente, só colocariam bem aquela Côrte, mas não nos parece possível.

Como contribuição a qualquer pesquisa que o Tribunal tenha de fazer, é nosso dever prestar a seguinte informação:

A Conta de Estoque não foi extinta, já que nenhuma lei assim o determinou, e não será um aviso ministerial suficiente para assim o fazer.

O D. F. C. continua adquirindo material para seu estoque e fornecendo às repartições, do mesmo.

A Conta é de caráter especial e não se encerra no fim de cada exercício financeiro, como sói acontecer com a Conta de Fornecimento que também não foi extinta, constituindo o recolhimento do saldo e sucessiva abertura de conta uma prática ilegal.

A Conta de Estoque, de caráter permanente e rotativa, constitui uma soma de parcelas, perfazendo, a qualquer tempo, o seu montante total, ou seja, de aproximadamente Cr\$ 12.000.000,00. As parcelas componentes só poderão ser as seguintes:

1. Saldo, em dinheiro, depositado no Banco do Brasil;
2. Valor do material em estoque no armazém do D. F. C.;
3. Valor do material fornecido às repartições, ainda não revertido, e que se encontra em processo;
4. Valor de remessas feitas por banco, a fim de ser adquirido material para estoque, sendo que este ainda não se encontra figurando na escrita do estoque do D. F. C.;
5. Diferença escriturada dos valores dos artigos danificados, perdidos ou extraviados, de acordo com o Decreto-lei n.º 7.584 e, importâncias acrescidas, até 3% dos fornecimentos, também de acordo com esse Decreto-lei.

Não há legalmente outra qualquer parcela que possa ser adicionada para perfazer o montante da Conta. Uma deliberação ministerial que mande eventualmente escriturar qualquer parcela é simplesmente ilegal e inadmissível.

O incorreto emprêgo dos dinheiros públicos, tal como o caso da aquisição de artigos por um preço e sua venda às repartições por preço inferior constituirá malversação de dinheiros públicos, pois não militará a favor da autoridade dizer que se trata de dinheiros do mesmo dono, o Estado. Se assim fôsse, isto é, possível a entrega do material por preço inferior ao de aquisição, poderia dar-se o seguinte caso: — A autoridade desejando suplementar as dotações de certa repartição, por qualquer motivo, compraria tudo que quisesse e forneceria a preços ínfimos, atribuindo no final todo o valor da Conta a essa repartição e extinguindo por maneira ilegal a referida Conta.

Tanto neste exemplo como em qualquer hipótese de fornecimento abaixo do preço de aquisição constitui ato ilegal, quer do ponto de vista da própria conta, quer do ponto de vista constitucional, pois as disposições sobre orçamento, constantes da Magna Carta, impedem tal prática.

Que diríamos do fornecimento gracioso de material de estoque? Quer nos parecer que, neste caso, mesmo se tratando de repartição como beneficiária, poderemos enquadrar como um caso de prevaricação.

Já é tempo de uma prestação de contas e que saiba o público como os agentes oficiais procedem, pois o espírito da criação do Tribunal de Contas, quando preponderavam as idéias positivistas na Constituinte da primeira República, era

a de que o Governo deveria prestar suas contas às claras, ou seja — viver às claras, e não em processos reservados ou julgamentos em sessões secretas.

Lembremo-nos de que um modesto servidor público que numa prestação de contas de uns mil cruzeiros, se não comprovar completamente tudo que fêz, a legalidade dos atos que praticou, se não apresentar as declarações de prestações de serviço, etc. poderá ser glosado e forçado a indenizar a fazenda pública. No caso da movimentação de milhares de cruzeiros poder-se-á admitir diversidade de tratamento?

Neste momento, quando vemos o Tribunal inclinado a concorrer para a moralização administrativa, não será tarde para oferecermos esta contribuição?