

Da aquisição de bens no estrangeiro

OSCAR VICTORINO MOREIRA

Técnico de Administração

DESEJAMOS, neste artigo, estudar uma questão que ainda não se encontra suficientemente esclarecida.

As normas legais que regulavam a aquisição de bens no estrangeiro, sofreram uma profunda alteração em 1945 quando foi baixado o Decreto-lei n.º 7.584, de 25 de maio.

Até hoje, parece-nos, ainda não foram plenamente compreendidas as modificações operadas, persistindo a tradição e dificultando a administração. Eis por que nos lançamos ao estudo de matéria que consideramos relevante.

A fim de bem precisar, transcreveremos os dispositivos legais vigentes e teceremos os indispensáveis comentários que julgamos oportunos.

Diz o referido decreto-lei o seguinte:

Art. 1.º As aquisições realizadas pelo D. F. C., e suas agências são de três tipos:

I —

II —

III — em fontes produtoras estrangeiras.

Art. 4.º As aquisições a que se refere o art. 1.º, item III, não serão reguladas pelo Decreto-lei n.º 2.206, de 20-5-1940, e legislação complementar e obedecerão aos procedimentos comerciais comuns, independentemente de autorização superior. (O grifo é nosso).

Art. 5.º O pagamento das aquisições de que tratam os arts. 3.º e 4.º será efetuado por meio de cheque nominativo, uma vez que o D. F. C. ou suas agências tenham conhecimento do cumprimento, por parte do fornecedor, das obrigações contidas na ordem de fornecimento.

Parágrafo único. Por ocasião do exame das despesas pela Delegação do Tribunal de Contas, o D. F. C. mencionará o fornecimento feito dos materiais requisitados pelas repartições, para que seja a despesa deduzida das dotações respectivas.

Art. 8.º O Diretor-Geral do D. F. C. movimentará as duas contas (Estoque e de Fornecimentos, Arts. 7.º) por meio de cheques nominativos, não só para aquisição nas diversas praças do País, como nas do estrangeiro.

Parágrafo único. Quando, em vez de movimentação bancária, se tornar mais conveniente a remessa de fundos à Delegacia do Tesouro, para aquisições que realizar no estrangeiro, o D. F. C. solicitará, com a necessária antecedência, ao Ministro da Fazenda, as providências correspondentes.

Art. 10. Quando o material adquirido na forma do disposto nos itens II e III do art. 1.º e pago pelo D.F.C. não chegar ao destino dentro do exercício financeiro no qual esteja em vigor o crédito utilizado, o exame da despesa pelo Tribunal de Contas será efetuado no exercício seguinte.

Art. 11. O D. F. C. fará, em duas vias, relação dos cheques correspondentes às operações de que trata o artigo anterior, enviando uma delas à Contadoria Secional e outra à Delegação do Tribunal de Contas.

Art. 12. À Delegação do Tribunal de Contas, em relação ao exame das despesas de que tratam os arts. 3.º e 4.º, compete:

I — verificar se a despesa efetuada consta do relacionamento de cheques de que trata o artigo anterior;

II — examinar os comprovantes apurando, se os que foram apresentados correspondem à despesa efetuada;

III — registrar a despesa.

Acabamos de transcrever as principais disposições do Decreto-lei n.º 7.584 que interessam ao estudo das compras feitas no estrangeiro; observemos, agora, outras disposições legais contidas no Decreto-lei n.º 6.292, de 24 de fevereiro de 1944.

Art. 5.º A repartição compradora poderá praticar tôdas as operações financeiras necessárias à satisfação das despesas com as aquisições, na forma prevista neste Decreto-lei.

Art. 6.º A repartição compradora deverá providenciar para que sejam efetuados os exames ou inspeções para aceitação e recebimento do material na fonte produtora em que houver efetuado a compra do material.

Art. 7.º Para a efetivação da compra e satisfação das demais despesas fora da sede, a repartição compradora poderá usar da forma de adiantamento, devendo a prestação de contas ser efetuada dentro de trinta dias após a chegada do material ao local do destino.

No artigo 6.º desse decreto-lei existe a referência a "aceitação e recebimento do material" que estão definidos em decreto e que, por isso mesmo, vamos transcrever.

Diz o Decreto n.º 5.873, de 26 de junho de 1940:

Art. 21. Aceitação é a operação segundo a qual os representantes do D. F. C., da repartição requisitante e dos laboratórios oficiais, quando fôr o caso, acordam em que o material fornecido satisfaz às especificações prescritas.

Art. 22. Uma vez aceito, o material não poderá ser recusado por ocasião do recebimento.

Art. 24. Recebimento é o ato pelo qual a repartição requisitante declara na 1.ª via do pedido, haver recebido o material.

Art. 29. Para o material de importação serão exigidos, a juízo do D. F. C., certificados de exames técnicos procedidos por organizações especializadas, indicadas pelo I. N. T.

Da leitura dos textos legais podemos tirar algumas conclusões sobre o modo de serem efetuadas as aquisições no estrangeiro para o abastecimento de serviços sediados no Brasil, assim como as determinações sobre inspeção, aceitação e recebimento dos bens adquiridos. A forma de controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas

e pela Contadoria Geral da República também se encontra expressa.

Uma conclusão, porém, de grande valor é a relativa à principal lei que rege a matéria, dado seu caráter, dadas suas expressões, que é o Decreto-lei n.º 7.584, de 25 de maio de 1945.

No item III, do art. 4.º dessa lei, existe a declaração insofismável de que nenhuma outra lei rege a matéria e sim somente êsse decreto-lei, motivo porque sublinhamos aquêle item ao transcrevê-lo.

Quanto à movimentação de fundos no exterior, hoje temos legislação mais moderna e que restringe os efeitos do Decreto-lei n.º 7.584, desde que existe alteração posterior que tornou alguns dispositivos inoperantes. Além disso, nada mais foi alterado por outra legislação.

Os dois decretos-leis que mencionamos, foram expedidos porque a legislação complementar existente não permitia uma forma expedita de ação para o órgão comprador. Não pode a repartição efetuar uma aquisição no estrangeiro, ficando submetida ao prazo de noventa dias para aplicação de um adiantamento considerando que o material embarcado poderá chegar ao seu destino somente muito depois de um prazo fatal; a compra no estrangeiro tem de se sujeitar às condições impostas pelas contingências e foi por isso mesmo que a lei cogitou de uma prestação de contas, que só poderá ser feita depois da chegada do material comprado.

A competência atribuída à Delegação do Tribunal de Contas no art. 12 é bem característica, pois limita o exame a verificações sumárias e de comprovantes, seguindo-se o registo da despesa. Não seria possível delegar-se poderes ao órgão de controle legal para apreciar o mérito da aquisição, mesmo porque as normas seguidas no estrangeiro certamente diferem das nossas e, assim, se a Delegação do Tribunal fôsse observar as formalidades aqui exigidas, por certo negaria sistematicamente registo às operações efetuadas alhures.

Outra providência perfeita e aceitável é a contida no art. 10, pois o normal será a chegada de materiais depois de terminado o ano financeiro.

Vamos agora examinar um ponto que tem passado despercebido e que nos parece de muito valor. A propriedade das mercadorias ou bens adquiridos no exterior.

E' fora de dúvida que, quando uma representação diplomática ou um serviço consular ou, ainda, um outro serviço público federal no exterior adquire artigos para seu uso e os mantém no lugar em que se encontra instalado, que a propriedade é nossa, é federal, desde o momento em que a compra tiver sido efetuada. Não será preciso que o material chegue ao Brasil para que se torne parte integrante do patrimônio nacional. A tese é de tal clareza que não exige nenhuma argumentação para prová-la. Examinemos, agora,

a compra de bens no exterior para serviços sediados no Brasil.

Desde o momento em que o material tenha sido comprado, examinado, aceito, recebido e pago, constituirá propriedade do Estado, acontecendo de já existir o direito de propriedade antes mesmo de ocorrido o pagamento.

Se o bem tiver passado à propriedade do Estado, será necessário a sua chegada ao ponto de destino para considerá-lo parte de nosso patrimônio? Absolutamente, não. O material ou mercadoria viaja por conta e risco do comprador, segundo convenções internacionais; se sofrer dano ou avaria, responderá o seguro feito pelo comprador ou pelo expedidor a favor do comprador.

Os artigos adquiridos nas fontes abastecedoras estrangeiras passam à propriedade legítima do comprador no momento em que o vendedor, efetuada a entrega, obtém a comprovação de sua aceitação e recebimento. O pagamento é uma decorrência da transação ou contrato de compra; não constitui, sequer, ato indispensável para ser considerada a nova propriedade do bem.

Suponhamos que a transação foi realizada entre particulares (pessoas de direito privado). Tendo sido estabelecido que o pagamento seja realizado logo depois de sua aceitação, contra a entrega de documentos de embarque, à chegada ao porto de destino ou ainda depois de decorrido certo prazo contado da data da chegada da mercadoria ao seu destino, se o comprador não efetuar o pagamento respectivo e constante do entendimento havido, assstirá direito indiscutível de ação por parte do vendedor, chegando até ao requerimento de falência.

Precisamos fixar bem o conceito de pagamento. Quem contrata uma aquisição, obriga-se ao pagamento correspondente, desde que a outra parte tenha cumprido o estipulado; um contrato encerra direitos e obrigações recíprocas, sendo que uma das obrigações do comprador é justamente o pagamento.

Sendo o Estado o comprador, encontrar-se-á o pagamento em situação jurídica diferente? Não vemos motivos para assim considerar. O Estado assume as mesmas obrigações que uma pessoa de direito privado quando contrata uma aquisição. Logo, o pagamento será uma obrigação a ser cumprida do mesmo modo por que um particular o faz.

Isto pôsto, analisemos a parte referente ao controle das operações estatais, feito pelos órgãos encarregados.

O Orçamento Federal tem o caráter ânua, ou seja: — as dotações orçamentárias destinam-se ao atendimento de despesas a serem realizadas durante o ano para o qual vigem. Numa aquisição realizada fora do País, por exemplo, o que deve ser observado é se o contrato ou ajuste já previa o fornecimento dos artigos em data que ultrapassasse o término do ano financeiro. Se a compra tiver sido feita para entrega dentro do

ano financeiro de vigência do crédito orçamentário ou adicional ou, precisamente, até o dia 31 de dezembro desse ano, o compromisso assumido é válido, assim como o pagamento, feito na época própria, será legal.

A fim de não restar dúvida quanto ao respeito ao princípio constitucional da anualidade orçamentária, as importâncias utilizadas na aquisição de bens fora da sede da repartição, serão escrituradas como despesa efetiva do exercício e, mais tarde, quando o ordenador da despesa tiver em suas mãos os comprovantes indispensáveis, será então o momento da prestação de contas, aliás como preceitua, de modo inofensivo, o art. 10 do Decreto-lei n.º 7.584.

A ação dos órgãos de controle, no caso das aquisições realizadas no estrangeiro, é de grande valor e indispensável mesmo já que se destina ao zelo pelos bens e dinheiros públicos. A ação controladora, entretanto, não deve ter somente um caráter policial como não deve interessar-se exclusivamente em encontrar falhas puníveis, embora o encontro destas se comporte nesse tipo de ação. Já dizia Henri Fayol que controlar é zelar para que tudo se passe de acordo com as ordens dadas e com as regras estabelecidas.

O controle, para nós, constitui, acima de tudo, orientação, pois o que se deve ter em vista não é o encontro de fraude e sim a execução de serviços e o cumprimento de disposições legais ou normativas em geral, de modo a bem servir às finalidades, que se tornam indispensáveis.

Exposto o assunto, concluímos:

1.º As aquisições realizadas fora da sede da repartição compradora estão sujeitas a legislação especial, não podendo ser aplicada outra nos casos a cujo respeito aquela já disponha;

2.º Os créditos orçamentários e adicionais podem ser aplicados nessas aquisições, mesmo que os materiais e seus comprovantes de despesa não cheguem ao seu destino antes do dia 31 de dezembro do ano em que estiverem vigentes aqueles créditos;

3.º As despesas efetuadas ou os créditos comprometidos no exercício, serão tomados como despesa efetiva desse exercício, embora não tenham sido totalmente liquidados, sendo seu exame e registo feitos no exercício seguinte;

4.º Qualquer aquisição não poderá, em hipótese alguma, ser contratada ou ajustada para entrega em data ulterior a 31 de dezembro do ano financeiro em que estiver vigente o respectivo crédito orçamentário ou adicional (salvo o especial), por constituir violação do princípio constitucional da anualidade orçamentária;

5.º No caso de crédito especial, cuja validade seja determinada para um período maior, a aquisição não poderá ser feita se sua ultimação ultrapassar o termo limite de validade daquele;

6.º No exame para registo das operações realizadas no estrangeiro ou fora da sede do órgão

comprador, será observada a forma por que se tiver realizado a operação, com o fim de ser verificado se a compra já previa a entrega da coisa comprada, depois do término do ano financeiro;

7.º Os bens adquiridos pelo Estado passam à sua propriedade desde o momento em que forem aceitos e recebidos, embora tal recebimento tenha sido operado em local diferente do destino final desses bens, não sendo necessária sua chegada à repartição para que se reconheça a propriedade do Estado;

8.º O pagamento das aquisições feitas fora da sede ou no estrangeiro, serão registradas "a posteriori", pelo Tribunal de Contas ou sua Delegação;

9.º Os cheques nominativos referidos no art. 5.º do Decreto-lei n.º 7.584 para as aquisições feitas no estrangeiro, serão os extraídos a favor do fornecedor, agente oficial, ou do banco pelo qual tenha sido feita a remessa de fundos para ocorrer às despesas realizadas;

10. À determinação legal de que os cheques devem ser nominativos não impõe que estes sejam em nome exclusivo do fornecedor, porque se esse fosse o intuito da lei, em vez de mencionar unicamente cheques nominativos teria dito: — cheques em nome do fornecedor; o objetivo único foi o de evitar que o órgão comprador emitisse cheques "ao portador" contra a conta de fundos públicos no Banco do Brasil, o que nos mostra o sentido policial preventivo e nada mais.

Desta forma, julgamos ter contribuído com uma parcela para o esclarecimento de uma questão que tem dado motivo a dúvidas e interpretações diferentes, o que causa tantos males à administração pública. Por outro lado, desejamos prestar o nosso testemunho em relação à elaboração dos Decretos-leis ns. 6.292 e 7.584, pois uma das melhores formas de ser conhecido o espírito da lei ou do legislador é através dos debates havidos por ocasião de sua elaboração e daqueles que aí tomaram parte. Esses dois decretos-leis foram estudados e debatidos no Conselho de Administração de Material, no Departamento Administrativo do Serviço Público, e em órgãos do Ministério da Fazenda, sendo que àquela época exercíamos uma função de chefia estreitamente ligada aos trabalhos de elaboração dos anteprojetos daquelas leis, razão por que tomamos parte em sua elaboração e por isso nos sentimos obrigados a prestar os esclarecimentos indispensáveis sobre os pontos em lide.

Éis o nosso depoimento.