

ORÇAMENTO — AUTARQUIA — CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA

— Interpretação do art. 62 da Constituição.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

ANEXO III À ATA Nº 71/75

Relatório e voto proferidos pelo Sr. Ministro Luiz Octavio Gallotti, cujas conclusões foram adotadas pelo Tribunal, na

Sessão Ordinária realizada em 25.9.1975, ao ter presente o recurso interposto por Alexandre de Ávila Borges Junior, Presidente do Conselho Federal de Farmácia, quanto à decisão proferida na Sessão de

25.6.74 (Ata nº 46/74, in *DO* de 08.08.74), que lhe impusera, à vista do disposto no art. 53, do Decreto-lei nº 199, de 1967, a multa no valor de Cr\$ 1.130,40 (um mil, cento e trinta cruzeiros e quarenta centavos), pela omissão na apresentação, no prazo legal, para os fins previstos no parágrafo único do art. 2º, do Decreto nº 71 660, de 1973, dos Balanços, referentes ao exercício de 1973, daquela Autarquia (Proc. 37 412/74).

RELATÓRIO

Na petição de fls. 3/6, pleiteia o Doutor Alexandre de Ávila Borges Júnior, na qualidade de Presidente do Conselho Federal de Farmácia, a revogação da penalidade que lhe foi imposta com base no art. 53 do Decreto-lei 199-67, por inobservância do disposto no art. 28 do Decreto 71 660-73, concernente à apresentação dos balanços da Autarquia para incorporação dos resultados às contas gerais da União, relativas a 1973.

Argüe, como matéria preliminar, que, sendo o Conselho mantido com recursos próprios e não recebendo subvenção ou transferência à conta do orçamento da União, não era cabível a exigência, em face do disposto no art. 1º e seu parágrafo único, do Decreto-lei 968-69 e no art. 62 da Constituição.

E argumenta, no mérito, com a impossibilidade material da apresentação do balanço antes de 17 de janeiro, data de sua efetiva entrega, comprovada pelos documento de fls. 9.

A instrução do processo (fls. 16) é pela relevação da multa por haverem sido remetidos os balanços dentro do prazo do art. 2º do Decreto 71 660-73 (15 de fevereiro), com o que se põe de acordo a douta Procuradoria (fls. 17/18), mas não sem manifestar fundamentalmente seu repúdio à tese desenvolvida pelo Recorrente, a título de preliminar. Propõe, ainda, o

Ministério Público seja recomendada às Inspetorias Gerais de Finanças dos Ministérios do Trabalho e da Fazenda a adoção de "medidas tendentes a disciplinar o recebimento e o encaminhamento dos expedientes daquela natureza, para evitar figurarem como omissas as entidades que apresentarem seus balanços em tempo hábil".

VOTO

Estatui o art. 62 da Constituição:

"Art. 62 — O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento."

Na interpretação literal da parte final dessa norma, ganha alento a sustentação do ilustre Recorrente, segundo a qual não recebendo a entidade subvenção ou transferência, estaria excluída do mandamento constitucional.

A exegese lógica ou sistemática, sem dúvida preferíveis, não permitem contudo abstrair a condição de autarquia, possuída pelo Conselho, bem como a regra contida no § 5º do art. 70 da Constituição Federal:

"§ 5º — As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicar-se-ão às autarquias."

II

Como revela o exame mais acurado do tema, o recebimento de subvenção ou transferência é estabelecido, no art. 62 da Lei Maior, como pressuposto da inclusão da receita e despesa no orçamento anual, apenas para as entidades que não configurem autarquia. Sendo esta uma pessoa jurídica

de direito público, simples emanção do Estado, dotada de bens públicos por natureza e estendendo-se-lhe, por disposição constitucional, as normas de fiscalização financeira e orçamentária da própria União, não comporta diferenciação de espécies, calcada na fonte de custeio, com a finalidade de eximir alguma delas de obrigação tão estreitamente ligada ao exercício do controle externo como é a da incorporação dos balanços.

Influi certamente a dicotomia na definição dos deveres exigíveis de entidade de natureza diversa da autarquia, onde a caracterização do órgão como público fique na dependência da investigação da origem dos rendimentos.

No tocante porém às autarquias, do pretendido dualismo entre as favorecidas com subvenções e as que não a recebem, só se podem extrair conseqüências relativas aos métodos de gestão, como sucede com a norma contida no art. 1º do Decreto-lei 968/69, que exime as entidades exclusivamente mantidas com recursos próprios do cumprimento das "normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter geral relativas à administração interna das autarquias federais".

III

Entre essas disposições relativas à administração interna, de cuja incidência estão excluídos os conselhos profissionais, não se conta, obviamente, a da incorporação dos balanços, que tem como finalidade assegurar a ação do Congresso Nacional sobre as receitas e despesas dos órgãos descentralizados.

Desde que pertençam estes à categoria dos entes autárquicos, em cujo caráter está insito o cunho público do patrimônio, ociosa é a indagação da procedência do numerário, em tudo quanto diga respeito ao controle externo, exercido pelo Congresso com o auxílio do Tribunal.

IV

Foi o que decidiu, ainda na vigência da Constituição de 1946, o Supremo Tribunal Federal, ao denegar o Mandado de Segurança nº 12 272, impetrado por Presidente do Conselho Federal de Medicina. Do lúcido voto do Relator, eminente Ministro Victor Nunes, transcrevo a passagem essencial:

"O ilustre advogado pretende estabelecer uma distinção entre as autarquias; aquelas que têm recursos originários da Fazenda Pública estariam sujeitas à prestação de contas ao Tribunal competente; aquelas cujos recursos provêm de fontes privadas não estariam a isso obrigadas. Mas o que importa, no caso, não é a origem do patrimônio, mas a sua natureza. Quando a Constituição menciona, expressamente, no art. 77, que as autarquias estão sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal de Contas, o que tem em vista é a natureza pública do patrimônio ainda que formado, parcial ou totalmente, de fontes particulares". (*Revista de Direito Administrativo*, v. 74, págs. 251/53).

V

Não obstante diverso o matiz das pretensões — a do Conselho de Medicina, no feito acima aludido, e a presente, do Conselho de Farmácia — ressuma, em comum, como ponto fundamental, o princípio da natureza pública dos bens de autarquias, abstraída sua proveniência, do que decorre a aplicação a qualquer delas, tanto das normas de fiscalização financeira e orçamentária (Constituição, art. 70, § 5º) quanto da incorporação dos orçamentos e, via de conseqüência, balanços (Constituição, art. 62 e Decreto nº 71 660/73), dado que esta incorporação é um dos pressupostos daquele controle financeiro e orçamentário.

VI

Acolho, em face do exposto, o parecer do nobre órgão do Ministério Público, rejeitando a preliminar suscitada sob invocação do art. 62 da Constituição e Decreto-lei 968/69 — que não amparam a postulação do Recorrente — e dou provimento ao recurso, para cancelar a multa, mas apenas por ter sido comprovada a

entrega dos balanços dentro do prazo estabelecido no art. 2º do Decreto 71 660/73.

Adoto igualmente a proposta de recomendação às Inspetorias Gerais de Finanças dos dois Ministérios interessados, de acordo com a parte final do pronunciamento do Sr. Procurador-Geral.

TC, em 25 de setembro de 1975. *Luiz Octavio Gallotti*, Relator.