

a fiscalização financeira e orçamentária na constituição de 1967

FERNANDO BESSA DE ALMEIDA
Professor da EBAP

I. INTRODUÇÃO

Em 24 de janeiro de 1967 o Brasil teve promulgada pelo Congresso Nacional a sua sexta Constituição, fato êste decorrente dos acontecimentos políticos que, em 1.º de abril de 1964, determinaram o advento de nôvo Govêrno.

Foi, portanto, a Carta Magna ora vigente, nada mais do que o resultado de um processo político e nela estão refletidas, tendo em vista experiências progressas de seus principais elaboradores, aspirações para realização de uma ação governamental orientada básiicamente pelos conceitos de segurança nacional e de planejamento adotados por aquêles que, na presente conjuntura sócio-econômica, são os detentores do poder. Tais conceitos poderão abrir perspectivas cujas conseqüências ainda se nos afiguram completamente imprevisíveis, mas que sem dúvida irão influenciar sobremodo a vida econômica, social e política do País.

Examinando, de outro ângulo, as disposições constantes da Constituição de 1967, parece-nos que a idéia central existente é a da concentração de maior soma de poderes na União, mediante:

— a adoção de nova discriminação de rendas entre as três circunscrições políticas, a qual reforça o potencial econômico-financeiro e político da União (arts. 18 a 28);

— a subordinação da política financeira e orçamentária dos Estados à orientação federal (art. 13);

— a intervenção federal no Estado que adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei (art. 10, item V, alínea c);

— a diminuição da autonomia municipal, de acôrdo com as seguintes determinações:

— nomeação, pelo Governador do Estado, dos Prefeitos das Capitais, mediante prévia aprovação da Assembléia Legislativa (art. 16, § 1.º, alínea a) e, com prévia aprovação do Presidente da República, a dos Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 16, § 1.º, alínea b);

— proibição de remuneração aos Vereadores, exceto os das Capitais e dos Municípios com mais de cem mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar (art. 16, § 2.º); e

— subordinação da política financeira e orçamentária às diretrizes federais (art. 13);

— a criação da polícia federal, com atribuições amplas em todo o território nacional (art. 8.º).

Para que a União pudesse cabalmente exercer tais atribuições, a Constituição de 1967 modificou substancialmente o processo legislativo, reforçou a autoridade do Presidente da República e estabeleceu normas minudentes para a Administração Pública.

Particularmente no que toca ao processo legislativo, é interessante ressaltar que aquela Carta Magna determinou a

aprovação tácita dos projetos de lei elaborados pelo Presidente da República, se não apreciados pela Câmara dos Deputados em quarenta e cinco dias e pelo Senado em igual prazo, excetuados os de codificação (art. 54). Ficou reforçada a autoridade do Presidente da República por lhe ter sido atribuído:

— iniciativa exclusiva de propor leis sobre matéria financeira ou que criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou despesa pública, proibidas emendas, no Congresso Nacional, que aumentem a despesa prevista (art. 69);

— autorização para expedir decretos-leis com força de lei sobre a segurança nacional, economia e finanças públicas e sociedades de economia mista, sujeitos a posterior apreciação pelo Congresso Nacional, dentro de sessenta dias findos os quais seriam considerados aprovados (art. 58);

— competência privativa para decretar estado de sítio e tomar outras medidas destinadas a preservar a integridade e a independência do País, o livre funcionamento dos Podêres e a prática das instituições, ouvido o Conselho de Segurança Nacional (art. 152 e seu § 3.º); e

— autorização para delegar podêres aos Ministros de Estado para prover os cargos públicos, autorizar a aceitação de emprêgo ou comissão de govêrno estrangeiro e conceder indulto e comutar penas, com audiência dos órgãos instituídos em lei (parágrafo único do art. 83).

Evidentemente, ainda é muito cedo para que possa ser realizado um estudo acurado a respeito da Constituição de 1967, pois o simples exame de suas disposições não nos proporciona todos os elementos necessários a uma análise crítica objetiva. Por outro lado, de relativa importância são as discussões e ponderações levadas a efeito durante o período de elaboração constitucional quando nem mesmo aqueles que, por dever de ofício, nela deveriam ter participação ativa, tiveram oportunidade de manifestar seus pontos de vista, em face da exigüidade do tempo de que dispunham. Em nosso entender, mais importante é o exame cuidadoso da maneira pela qual os textos constitucionais vão sendo aplicados, muitos dos quais, aliás, carecem de regulação através de leis complementares para que possam ter vigência.

A finalidade dêste artigo é, entretanto, tecer algumas considerações de ordem geral sôbre as principais inovações concernentes a apenas um tópico específico da Constituição de 1967, isto é, aquêlê que diz respeito à fiscalização financeira e orçamentária.

II. A ORIENTAÇÃO CONSTITUCIONAL PREGRESSA

Ao contrário das demais Constituições, inclusive a que teve vigência no Império, foi a Carta Magna de 1967 que, pela primeira vez, dedicou uma Seção de um Capítulo especialmente à fiscalização financeira e orçamentária.

A Constituição Imperial apenas continha três artigos referentes a assuntos relacionados com a Fazenda Nacional: os de n.ºs 170, 171 e 172. O primeiro estabelecia que a receita e despesa da Fazenda Nacional estariam a cargo de um Tribunal, denominado Tesouro Nacional, onde em diversas estações devidamente estabelecidas por lei se deveria regular sua administração, arrecadação e contabilidade em recíproca correspondência com as tesourarias e autoridades das Províncias do Império. O artigo seguinte continha uma disposição mais específica, pois determinava que tôdas as contribuições diretas, com exceção das atinentes ao pagamento de juros e amortização da dívida pública, deveriam ser anualmente estabelecidas pela Assembléia Geral. Prescrevia, ainda, o mesmo artigo que tais contribuições continuariam vigentes até que as disposições que lhes dissessem respeito fôsem derogadas ou substituídas por outras. O último artigo fixava normas concernentes à apresentação, à Câmara dos Deputados, do orçamento geral do Império, e está assim redigido:

“O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de tôdas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de tôdas as contribuições e rendas públicas”.

Tais disposições estão em perfeito sincronismo com a orientação reinante na época a respeito da matéria que deveria constar de uma Constituição. A legislação ordinária é que deveria dispor sobre assuntos específicos, principalmente os diretamente relacionados com a Administração Pública. A Constituição deveria conter apenas disposições de ordem geral ou, conforme ensinava Pimenta Bueno, deveria estabelecer "as normas e relações constitutivas dos poderes públicos e dos direitos e deveres políticos dos cidadãos".¹

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891, modificada em 1926, contém esparsos, em vários Capítulos, disposições que dizem respeito à fiscalização financeira e orçamentária. Por exemplo, no Capítulo IV — **Das Atribuições do Congresso** — Seção I — **Do Poder Legislativo** —, do Título I — **Da Organização Federal**, o art. 34 atribuía competência privativa ao Congresso Nacional para orçar, anualmente, a receita e fixar também anualmente a despesa e, além disso, tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorrogado o orçamento anterior quando até 15 de janeiro não estivesse o novo em vigor. No Título V — **Disposições Gerais**, o art. 89 instituiu um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.²

Da mesma maneira do que no Império, foi a legislação ordinária que prescreveu as normas gerais e específicas concernentes à fiscalização financeira e orçamentária.

Em 1934, a Constituição então promulgada estabeleceu uma orientação completamente diferente. Com efeito, na Seção II — **Do Tribunal de Contas** —, do Capítulo VI — **Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais**, do Título I — **Da Organização Federal**, os artigos 99 a 102 contêm matéria específica atinente à fiscalização financeira e orçamentária. No que tange à estrutura organizacional para a referida fiscalização, foi mantido, em face do art. 99, o Tribunal de Contas, com a incumbência de, diretamente ou por delegações

- 1) Pimenta Bueno, José Antônio, **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império** (Rio de Janeiro, D. F., Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, 1958), p. 14.
- 2) Não obstante a disposição constitucional mencionada, o Tribunal de Contas já tinha sido criado anteriormente pelo Decreto 966-A, de 17 de novembro de 1890.

organizadas de acôrdo com a lei, acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. Ficou também êsse órgão encarregado de registrar os contratos que, por qualquer modo, interessassem imediatamente à receita ou à despesa. Ampliando, ainda mais, o poder da Côrte de Contas, o mesmo dispositivo constitucional prescreveu que a recusa do registro suspenderia a execução do contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo. Anteriormente, isto é, na vigência da Constituição de 1891, os contratos estavam sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas em face de legislação ordinária.

O art. 102 da Constituição de 1934 conferiu, outrossim, à Côrte de Contas a atribuição de emitir parecer prévio, no prazo de trinta dias, sôbre as contas que o Presidente da República deveria anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não fôsem enviadas em tempo útil, ao Tribunal caberia comunicar o fato àquela Casa do Congresso Nacional, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado.

Em relação à técnica de contrôle, pela primeira vez ficou determinado, por via constitucional, o sistema de registro prévio das despesas públicas como regra de ordem geral. A êsse respeito assim dispunha o § 1.º do art. 101, **verbis**:

“Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de administração pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta dêste”.

A fim de minorar os efeitos negativos do sistema de registro prévio e em face das constantes críticas provenientes de todos os setores da Administração Pública, principalmente em virtude da atuação do Tribunal de Contas durante a vigência da Constituição de 1891 no que toca àquela técnica de contrôle, o § 2.º do referido art. 101 da Constituição de 1934 determinou que, em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, teria caráter proibitivo. Quando, porém, a recusa tivesse outro fundamento, a despesa poderia efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso **ex-officio** para a Câmara dos Deputados..

A fiscalização financeira dos órgãos da administração indireta seria levada a efeito, consoante o § 3.º do art. 101 da mesma Constituição, pela forma prevista nas leis que os estabelecessem. Destarte, as leis que criassem aqueles órgãos deveriam conter disposições específicas concernentes à maneira pela qual aquela fiscalização seria levada a efeito. Na Lei 156, de 24 de dezembro de 1935, que regulou o funcionamento do Tribunal de Contas, encontramos a mesma determinação. Com efeito, o art. 37 daquele diploma legal assim estabelecia **verbis**:

“A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita pela forma prevista nas leis que os estabelecerem”.

A Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937, seguindo, de certo modo, a mesma orientação adotada pela Constituição de 1891, apenas faz referência ao órgão superior de controle financeiro e orçamentário, não dispondo sobre a técnica de controle que deveria ser levada a efeito. De acordo com o art. 114 daquela Carta Constitucional ficou instituído um Tribunal de Contas para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União. Segundo estabelecia o parágrafo único do referido dispositivo constitucional, a legislação ordinária deveria dispor sobre a organização desse Tribunal. Em 1938, pelo Decreto-Lei 426, de 12 de maio, ficou organizada a Corte de Contas instituída pela Carta Constitucional de 1937. Não há na mencionada Carta Constitucional nenhuma disposição atinente ao controle dos órgãos integrantes da administração indireta. O art. 55 do citado decreto-lei, todavia, assim prescreveu, **verbis**:

“A fiscalização financeira dos estabelecimentos ou serviços autônomos e descentralizados, far-se-á pela forma prevista nas leis que os regem”.

Em 1946, com a segunda reconstitucionalização do País, no período republicano, voltou a ser adotada na nova

Carta Magna, promulgada em 18 de setembro desse ano, a diretriz constante da Constituição de 1934, no que concerne à fiscalização financeira e orçamentária. Disposições atinentes ao assunto são encontradas em diferentes partes da Carta de 1946. Por exemplo, uma disposição de ordem geral se encontra consubstanciada no art. 22, que pertence ao Capítulo I — **Disposições Preliminares** —, do Título I — **Da Organização Federal**. Tal artigo determinou que a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, seria fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que fôsse estabelecida nas Constituições estaduais. Na Seção IV — **Das Atribuições do Poder Legislativo** —, do Capítulo II — **Do Poder Legislativo** —, daquele mesmo Título, o item VIII do art. 66 atribuiu competência exclusiva ao Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República.

É, no entanto, na Seção VI — **Do Orçamento** —, dos referidos Capítulo II e Título I, que se encontram as disposições atinentes ao órgão superior de fiscalização financeira e orçamentária (artigos 76 e 77) e ao registro prévio da despesa como técnica de controle (§§ 2.º e 3.º do art. 77).

Relativamente à competência do órgão superior de fiscalização financeira e orçamentária, isto é, o Tribunal de Contas, os itens I a III do art. 77 daquela Constituição lhe atribuíram os encargos de:

— acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

— julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas;

— julgar da legalidade dos conceitos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Também constituía competência da Côrte de Contas dar parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sôbre as contas que o Presidente da República deveria prestar anualmente ao Congresso Nacional (art. 77, § 4.º). Se elas não lhe fôsem enviadas no prazo da lei, o Tribunal deveria comunicar o fato ao Congresso Nacional para fins de direito, apresentando-lhe, num e outro caso, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado (art. 77, § 4.º).

No que concerne à técnica de contrôle, a Constituição de 1946 também adotou, como já o fizera a Carta Magna de 1934, o sistema de registro prévio. Admitiu, também, o registro posterior. A respeito do assunto, assim determinavam os §§ 2.º e 3.º do art. 77, **verbis**:

“Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei estabelecer, qualquer ato de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste.

Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso **ex-officio** para o Congresso Nacional”.

Modificações substanciais foram, portanto, estabelecidas pela Constituição de 1946, quer em relação à competência do Tribunal de Contas, quer com referência ao sistema de registro como técnica de contrôle, em comparação ao que a êsse respeito dispunha a Carta Magna de 1934.

A competência do Tribunal de Contas foi ampliada por ter-lhe sido atribuído o julgamento das contas dos administradores dos órgãos integrantes da administração indireta³ e também o julgamento da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões.⁴ Mais tarde, em 1965, por fôrça do § 1.º do art. 21 da Emenda Constitucional 18, de 1.º de dezembro,

-
- 3) O item II do art. 77 da Constituição de 1946 refere-se apenas às autarquias, mas o art. 139 da Lei 830, de 23 de setembro de 1949 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) considerou como autarquia não só o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independentemente do orçamento geral, como também as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para execução de serviços de interesse público e social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro.
- 4) Anteriormente à vigência da Constituição de 1946, era em virtude da legislação ordinária que o Tribunal de Contas decidia a respeito de aposentadorias, reformas e pensões.

ao Tribunal de Contas foi cometida a incumbência de realizar os cálculos e de autorizar os pagamentos, a cada entidade participante, das quotas pertinentes ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios.

No que toca à técnica de contrôle, admitiu a Constituição de 1946 o sistema de registro prévio e posterior, conforme a lei o estabelecesse. No regime da Constituição de 1934, todavia, apenas estava previsto o sistema de registro prévio da despesa, fato êste que proporcionava ao Tribunal de Contas maior soma de poderes, visto como intervinha diretamente na execução orçamentária, examinando, antes de ser a despesa realizada, tôdas as ordens de pagamento e requisições de adiantamento da maioria quase absoluta dos órgãos que integravam a administração direta centralizada. Tal sistema impedia, evidentemente, que a ação governamental fôsse levada a efeito de maneira rápida e, portanto, não poderia perdurar.

No que diz respeito às contas presidenciais, duas alterações importantes foram feitas: uma em relação ao prazo concedido ao Tribunal de Contas para emitir seu parecer prévio, outra com referência ao órgão legislativo que, em última instância, haveria de decidir sôbre aquelas contas. No regime da Constituição de 1934, era de trinta dias aquêle prazo, e de sessenta na vigência da Constituição de 1946. De acôrdo com a Constituição de 1934, competia à Câmara dos Deputados tomar as contas do Presidente da República; pela Constituição de 1946, competia à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

O que caracteriza a fiscalização financeira e orçamentária durante a vigência das mencionadas Constituições é o fato de ter sido levada a efeito com ênfase apenas no exame formal da despesa pública. Em outras palavras, o Tribunal de Contas tão-sòmente se preocupou em verificar a observância, por parte dos diversos órgãos da Administração Pública, das disposições legais e regulamentares atinentes às ordens de pagamento, às requisições de pagamento e às comprovações das despesas realizadas.

Em 1963, entretanto, o Govêrno Federal procurou fazer com que o Tribunal de Contas procedesse a um exame mais objetivo dos gastos governamentais. Para tanto criou quinze

cargos isolados, para provimento mediante concurso público de títulos e de provas, de auditores itinerantes, com funções de controle, inspeção e sindicância. ⁵

As funções de controle deveriam consistir na apuração, junto às repartições federais e autárquicas, da correção dos registros e das informações por estas encaminhadas ao Tribunal de Contas, podendo constar do exame de comprovantes, da verificação da equivalência das situações contábeis dos órgãos interdependentes e da análise dos levantamentos sintéticos. ⁶ As funções de inspeção seriam realizadas com a finalidade de apurar e de examinar a existência física e os custos de materiais e serviços. Tais providências deveriam ser realizadas, obrigatoriamente, nos locais de obras, serviços, almoxarifados e depósitos dos diversos órgãos da administração direta e indireta. ⁷ Finalmente, por sindicância se deveria entender a investigação e o procedimento administrativo através dos quais se objetivasse apurar as responsabilidades nas ocorrências de negligência, mau emprêgo ou desvio dos dinheiros públicos a cargo de funcionários ou repartições federais e autárquicas. ⁸

Por vários motivos, jamais os referidos cargos foram preenchidos pelo Tribunal de Contas, que preferiu continuar a proceder, como sempre o fizera desde sua instituição inicial na última década do século passado, ao exame exclusivamente legal e contábil dos gastos governamentais. Esse tipo de comportamento não poderia deixar de manifestar-se, uma vez que a legislação vigente relativa à atuação da Côrte de Contas nunca fôra orientada no sentido da realização de um controle objetivo da despesa pública como função integrante de um sistema ligado a uma ação governamental destinada à consecução do desenvolvimento econômico do País, através de um planejamento geral, regional e setorial coordenados. Tôda a legislação relativa à fiscalização financeira e orçamentária, que vigorou durante a vigência das Constituições que mencionamos, teve por base uma conceituação de controle antiquada. Estava, entretanto, em perfeito sincronismo com uma época em que as atribuições do Poder Público eram, em número e complexidade,

5) Lei 4 210, de 11 de fevereiro de 1963, art. 13.

6) *Ibid.*, art. 13, item 1, alíneas a, b e c.

7) *Ibid.*, art. 13, item 2.

8) *Ibid.* art. 13, item 3.

muito limitadas, em que o impacto demográfico ainda não tinha atingido as proporções que, principalmente a partir do término da segunda guerra mundial, vieram a intensificar os problemas sociais tornando mais difícil a tarefa do desenvolvimento e em que, conseqüentemente, não se fazia sentir tão imperiosa a necessidade de um racional planejamento econômico para a ação que o Governo deveria levar a efeito. Embora tivesse sido institucionalizada a atividade de planejamento, em 1944, com a criação da Comissão de Planejamento Econômico,⁹ planejamento, durante muito tempo foi, no Brasil, uma palavra maldita.

III. A ATUAL ORIENTAÇÃO CONSTITUCIONAL

1. Preliminares

Foi somente a partir da década iniciada em 1950 que começou a manifestar-se no Brasil um movimento no sentido de serem equacionados, de maneira tanto científica quanto realista, os problemas fundamentais do País, em seu conjunto. Vários, porém, eram os obstáculos que teriam de ser vencidos, muitos dos quais ainda hoje encontrados.

Em primeiro lugar, havia, como ainda há, uma falta quase absoluta de elementos informativos, principalmente de estatísticas. Em seguida, o fato de que só recentemente venham sendo desenvolvidas as técnicas de planejamento, com o aparecimento dos métodos econométricos de análise de mercado, com a elaboração de modelos do tipo **input-output**, com o advento da programação linear e com a formulação de critérios racionais para a avaliação de projetos. Finalmente, faltava o pessoal qualificado para as tarefas relacionadas com os diversos aspectos do planejamento, mormente na área da economia, da sociologia, da psicologia, da antropologia e da administração. Por outro lado, foi somente depois da Segunda Guerra Mundial que o estudo das mudanças sociais, problema intimamente ligado ao planejamento econômico, e mesmo seu irmão siamês, passou a constituir um dos temas de estudo mais focalizados

9) O Regimento da Comissão de Planejamento Econômico foi aprovado pelo Decreto 16 683, de 29 de setembro de 1944.

no campo das Ciências Sociais.¹⁰ Como conseqüência do subdesenvolvimento acentuado, faltava uma estabilidade política que proporcionasse uma adequada ambiência à formulação de um racional planejamento.

Os planos elaborados anteriormente a 1961 devem ser considerados apenas como tentativas de programação de gastos públicos e não pròpriamente como planejamento econômico na acepção técnica dessa expressão. Com efeito, tais planos não visavam à implantação de uma estrutura econômica que, com o aproveitamento total de nossos recursos, permitisse uma elevação da capacidade produtiva e a melhoria do padrão de vida do povo brasileiro. Não estavam relacionados com o processo de desenvolvimento econômico do País, que abrange tôdas as atividades governamentais ou uma grande maioria delas. Os referidos planos tinham em vista tão-sòmente a realização de alguns empreendimentos considerados fundamentais e foram elaborados sem um estudo básico geral, regional e setorial da economia brasileira, à luz da evolução até então ocorrida. Nenhum dêsses planos, ademais, previa, como seria de desejar, uma coordenação entre as atividades federais, estaduais e municipais para consecução de um objetivo comum.

Nenhuma daquelas tentativas constituiu, realmente, um esfôrço no sentido de planejamento das atividades econômicas com base num projeto que descrevesse, em têrmos quer qualitativos, quer quantitativos, os processos de produção que o Govêrno Federal deveria levar a cabo durante um determinado período. Além disso, em nenhuma delas foi enfatizada uma orientação da economia no sentido de suplementar e corrigir as indicações do mercado, imprimindo, por conseguinte, ao setor econômico, uma evolução diferente daquela que pudesse ocorrer pela simples atuação das fôrças do mercado.¹¹

A partir do segundo trimestre de 1964, entretanto, nova orientação foi dada à ação governamental. Essa nova diretriz possibilitou, de maneira mais efetiva, a criação das

10) Gruson, Claude, "Plannification Économique et Recherches Sociologiques", in *Revue Française de Sociologie*, vol. 4, n.º 4 (outubro-dezembro de 1964), pp. 435-446.

11) Almeida Magalhães, João Paulo, "Planejamento e a Experiência Brasileira", in *Revista Brasileira de Economia*, Ano 16, n.º 4, (dezembro de 1962), pp. 7-9.

condições necessárias a um acurado estudo de cada setor da vida nacional com o objetivo específico de servir de base a um Plano Decenal de Desenvolvimento, que deveria ser realizado através de uma política econômico-financeira com ênfase na contenção inflacionária e saneamento cambial.

Como consequência de tais idéias tornou-se indispensável modificar completamente a concepção do Orçamento Geral da União para fazer com que se transformasse, antes de tudo, num instrumento da programação das atividades governamentais. Naquele orçamento passou então a ser enfatizada, mais particularmente, a classificação programática da despesa pública, com base em programas e projetos, sem que contudo fôsem desprezadas as tradicionais classificações administrativas. Os projetos deveriam ser suficientemente descritos, tanto no que toca à apresentação de seu calendário de investimentos e justificativa econômica, social e política, quanto no que diz respeito aos seus custos físicos e financeiros e à discriminação de seus dispêndios.

Tal forma de apresentação dos gastos governamentais proporciona uma interdependência entre dois tipos distintos de orçamento: o orçamento-programa e o administrativo. As dotações orçamentárias são atribuídas aos diversos programas, mas também aos vários órgãos da administração, de acordo com os elementos ou objetos da despesa. De outra maneira, não seria possível integrar, num único documento, a Administração Pública no planejamento econômico governamental.

Indispensável se tornou, outrossim, que o Governo Federal procedesse a uma integração dos orçamentos dos órgãos da administração direta e indireta, com o objetivo de apresentar a conta consolidada do setor público e da economia nacional, devendo constar dêsse esquema também os Estados e Municípios.¹²

No que concerne à administração orçamentária eram essas, em linhas gerais, as conceituações teóricas que predominavam no Governo Federal por ocasião da elaboração, na área do Poder Executivo, do projeto de Constituição encaminhado ao

12) A primeira tentativa de consolidação dos orçamentos de todos os órgãos da administração, quer direta, quer indireta, foi realizada em 1961, pela então existente Assessoria Técnica da Presidência da República.

Congresso Nacional com a Mensagem 25, de 12 de dezembro de 1966.¹³

No mencionado projeto, as disposições relativas à administração orçamentária constituíam a matéria das Seções VI e VII, respectivamente **Do Orçamento e Da Fiscalização Financeira e Orçamentária**, do Capítulo VI — **Do Poder Legislativo** —, do Título I — **Da Organização Nacional**. A referida Seção VI compreendia sete artigos com vários parágrafos, itens e alíneas e a Seção VII era integrada por apenas três artigos, cada um deles também com um certo número de parágrafos e itens.¹⁴

Por ocasião da elaboração constitucional, no Congresso Nacional, as referidas Seções foram substancialmente modificadas, principalmente a relativa à fiscalização financeira e orçamentária. No projeto governamental essa matéria se encontrava perfeitamente bem sistematizada. Nos três artigos citados ficaram especificadas apenas as regras gerais que deveriam presidir ao exercício daquela fiscalização.

Em primeiro lugar, foram estabelecidos os tipos de controle que deveriam ser levados a efeito: um externo, através do Congresso Nacional, e outro interno, a cargo do Poder Executivo, a ser instituído por lei (art. 69). Em seguida, estava especificada a maneira mediante a qual seria efetuado o controle externo, isto é, ficou determinado que (§§ 1.º, 2.º e 3.º do art. 69):

-
- 13) Uma comissão especial de juristas, composta dos juristas Levi Carneiro, Orazimbo Nonato, Themístocles Brandão Cavalcanti e Miguel de Seabro Fagundes (Decreto 58 198, de 15 de abril de 1966) tinha sido constituída para o preparo do trabalho preliminar, o qual foi entregue ao Presidente da República em 19 de agosto daquele ano. Em reunião do Conselho de Segurança Nacional, realizada em 29 dos referidos mês e ano, o então Ministro da Justiça e Negócios Interiores deu conhecimento das linhas mestras do trabalho da Comissão Especial aos membros desse órgão. Em seguida, tal documento foi transmitido a todos os Ministros de Estado para receber sugestões. Tendo em vista as observações recebidas desses órgãos do Governo, como de numerosas pessoas e entidades interessadas, coube ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Carlos Medeiros Silva, apresentar a redação definitiva do projeto de Constituição a ser submetido ao Congresso Nacional (Exposição de Motivos do Ministro da Justiça e Negócios Interiores publicada no **Diário do Congresso Nacional**, Ano XXI, n.º 55, 13 de dezembro de 1966, pp. 1046-1050).
- 14) **Diário do Congresso Nacional**, Ano XXI, n.º 55, 13 de dezembro de 1966, pp. 1056-57.

— o órgão competente seria o Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas;

— a ação fiscalizadora consistiria na apreciação das contas do Presidente da República, no desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária e no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos;

— o Tribunal de Contas daria parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República estava obrigado a prestar anualmente ao Congresso Nacional;

— não tendo sido enviadas, no prazo constitucional, as contas presidenciais, tal fato deveria ser comunicado ao Congresso Nacional para os fins de direito, ficando o Tribunal com a obrigação de, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado;

— a auditoria financeira e orçamentária seria exercida sobre as contas das unidades administrativas dos Poderes da União, recebendo o Tribunal de Contas, para esse fim, demonstrações contábeis e realizando as inspeções que considerasse necessárias;

— o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis deveria ser feito através do exame de levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções consideradas indispensáveis.

Em seguida, foram prescritos, de maneira específica, os objetivos do controle interno a cargo dos órgãos do Poder Executivo. Três foram os objetivos determinados, a saber:

— proporcionar condições indispensáveis para a eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;

— permitir o acompanhamento da execução de programas de trabalho e do orçamento; e

— possibilitar a avaliação dos resultados alcançados pelos administradores e da boa execução dos contratos.

Estavam, portanto, perfeitamente bem inter-relacionados os dois tipos de controle, visto como o controle interno deveria fornecer os elementos indispensáveis à realização eficaz do controle externo. É interessante ressaltar, outrossim, que nos

dispositivos constitucionais mencionados, a expressão fiscalização financeira e orçamentária não está empregada no sentido puramente coercivo, isto é, com acentuada êntase em sanções negativas. Pelo contrário, está usada com uma conotação que se refere a uma atividade destinada a proporcionar, continuamente, informações a respeito da maneira pela qual vêm sendo realizados os programas governamentais. Tais informações visam também a servir de base para uma revisão sistemática daqueles programas.

O terceiro artigo constitucional (art. 71) refere-se exclusivamente ao Tribunal de Contas. Determina que a sede dêsse órgão deverá ser na Capital da União e que a sua jurisdição se estenderá a todo o território nacional. Os parágrafos, em número de quatro, em que se subdivide aquêle artigo, tratam dos seguintes assuntos todos pertinentes à referida Côte de Contas:

— outorga de competência para, como os demais Tribunais, eleger seu Presidente e órgãos de direção, elaborar seu regimento interno e organizar os serviços auxiliares, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos, provendo os mesmos cargos, e conceder, nos têrmos da lei, licença e férias aos seus juizes e servidores e aos que lhes forem imediatamente subordinados;

— fixação das condições para preenchimento dos cargos de Ministro (nomeação pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado, dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública) e de suas garantias, prerrogativas e vencimentos (igualdade com os juizes do Tribunal Federal de Recursos);

— organização do Tribunal de Contas por lei, podendo ser dividido em Câmaras e criadas delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício das suas funções e na descentralização dos seus trabalhos; e

— competência para, no exercício de suas atribuições de contrôle da administração financeira e orçamentária, representar ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sôbre irregularidades e abusos por êle verificados.

Dêste modo, ficaram bem definidas as normas atinentes ao contrôle dos gastos governamentais, porquanto as dis-

posições citadas obedeciam à boa doutrina tanto no que diz respeito aos seus aspectos constitucionais, quanto no que se refere à administração orçamentária. Particularmente quanto às novas atribuições do Tribunal de Contas, o Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Carlos Medeiros Silva, assim ponderou na exposição de motivos com a qual submeteu à aprovação presidencial o projeto de Constituição, **verbis**:¹⁵

“O Tribunal de Contas terá as suas funções ampliadas em certos setores e ficará desvinculado de atribuições meramente formais. Mediante auditorias financeiras e orçamentárias tomará, com mais rigor, as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos (art. 69, §§ 2.º, 3.º e 4.º). Poderá criar delegações com amplos poderes para auxiliá-lo no exercício de suas atribuições e na descentralização dos seus trabalhos (art. 71, § 2.º)“.

Assim, porém, não entendeu o Tribunal de Contas que fêz publicar pela Imprensa um protesto contra a orientação constante do projeto de Constituição encaminhado à consideração do Congresso Nacional e referente ao contrôlo financeiro e orçamentário. Ao mesmo tempo, procurou nas duas Casas do Congresso modificar aquele projeto com a finalidade de não perder algumas atribuições que a maioria dos seus Ministros julgava da maior importância. Chegou mesmo a ser apresentada, no Congresso Nacional, a de número 62, ao Título I, Capítulo VI, que mandava redigir da seguinte maneira o **caput** do art. 71, **verbis**:¹⁶

“O Tribunal de Contas tem sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, competindo-lhe, além de outras atribuições estabelecidas em lei:

15) **Diário do Congresso Nacional**, Ano XXI, n.º 55, 13 de dezembro de 1966, p. 1048.

16) **Diário do Congresso Nacional**, Suplemento ao n.º 1, 6 de janeiro de 1967, pp. 3 e 7.

I — acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II — julgar as contas dos responsáveis por dinheiros públicos e as dos administradores das entidades autárquicas;

III — julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões”.

Essas atribuições são exatamente as consubstanciadas no art. 77 da Constituição de 1946. Outra emenda, a de n.º 780-2, sugeria fôsem mantidos os artigos 76 e 77 dessa Constituição. ¹⁷

Várias emendas também eram bastante radicais, pois alteravam substancialmente a nova conceituação de contrôle das despesas públicas estabelecida no projeto de autoria do Poder Executivo. Por exemplo, a de n.º 59, mandava suprimir todos os parágrafos do art. 69 do projeto, os quais se referiam à maneira mediante a qual deveria ser exercido o contrôle externo e redigir aquêle artigo dêste modo, **verbis**: ¹⁸

“A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional, com a colaboração do Tribunal de Contas”.

A de n.º 1-60 mantinha a redação do art. 69 do projeto que determinava fôsse a fiscalização financeira e orçamentária da União exercida pelo Congresso Nacional através de contrôle externo e dos sistemas de contrôle interno do Poder Executivo, instituídos em lei. Suprimia, porém, os §§ 1.º, 3.º e 4.º daquele artigo, disposições essas que especificavam a técnica a que deveria obedecer o contrôle externo. ¹⁹ Ficaria mantido, destarte, apenas o § 2.º relativo ao exame, pelo Tribunal de Contas, mediante parecer prévio, das contas presidenciais.

Outra emenda, também de caráter radical, a de n.º 1-61, propunha a supressão do art. 70 em que estavam apon-

17) **Ibid.**, p. 113.

18) **Ibid.**

19) **Ibid.**

tados os objetivos do contrôle interno.²⁰ A de n.º 63 mantinha os §§ 1.º a 4.º e transformava o § 2.º do art. 69 em § 5.º do art. 71.

Ao examinar as emendas apresentadas no Congresso Nacional, o sub-relator, Senador Vasconcelos Tôrres, ressaltou que as disposições do projeto do Poder Executivo eram bem melhores do que as constantes da Constituição de 1946, bastando considerar que, para a escolha dos membros do Tribunal de Contas, deveriam ser levados em consideração não só a idoneidade moral como os notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública do candidato, o que não acontecia atualmente.²¹ Para melhorar ainda mais o texto, o referido Senador julgou oportuno acolher a emenda que ampliava as atribuições do Tribunal de Contas, mandando acrescentar ao art. 71 mais quatro parágrafos. Na opinião daquele relator, a emenda fortalecia o Tribunal de Contas, especialmente no que dizia respeito à fiscalização e legalidade das despesas, ao mesmo tempo que continha disposições que visavam a evitar o emperramento da Administração.

Tal emenda, que tomou o n.º 852 e foi de autoria do Senador Eurico Rezende e de mais dezessete Senadores, estava assim redigida:²²

“Acrescentar ao art. 71 os seguintes parágrafos:

§ 5.º O Tribunal de Contas, **ex-officio** ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões, deverá:

a — assinar prazo compatível para que o órgão da administração pública adote as providências ao exato cumprimento da lei;

b — no caso de não-atendimento, sustar a execução do ato, exceto em relação aos contratos;

c — na hipótese de contrato, solicitar ao Congresso Nacional que determine a medida prevista na

20) *Ibid.*

21) *Diário do Congresso Nacional*, Ano XXII, n.º 3, 10 de janeiro de 1967, p. 55.

22) *Diário do Congresso Nacional*, Suplemento ao n.º 1, 6 de janeiro de 1967, p. 131.

alínea anterior ou outras que julgar necessárias ao resguardo dos objetivos legais.

§ 6.º O Congresso Nacional deliberará sôbre a solicitação de que cogita a alínea **c** do parágrafo anterior no prazo de 30 (trinta) dias, findo o qual, sem pronunciamento do Legislativo, será considerada insubsistente a impugnação.

§ 7.º O Presidente da República poderá ordenar a execução do ato a que se refere a alínea **b** do § 5.º, **ad referendum** do Congresso Nacional.

§ 8.º O Tribunal de Contas julgará da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de sua decisão as melhorias posteriores".

Os autores dessa emenda, justificando a medida, ressaltaram que o objetivo que tinham em vista era o de fortalecer o Tribunal de Contas, particularmente no que se refere à fiscalização da legalidade da despesa. De outra parte, ao lado dêsse fortalecimento do órgão fiscal, a emenda introduzia medidas de prudência para que a ação controladora não se transformasse em fator de emperramento da Administração. Por êsse motivo, acentuaram os autores da emenda, estava proposta a fixação de um calendário e, outrossim, a previsão de hipóteses processuais que iriam dinamizar a tramitação dos processos em julgamento, seja no Tribunal de Contas, seja no próprio Congresso Nacional.²³

Essa foi uma das poucas emendas aprovadas pelo Congresso Nacional, a respeito das disposições constantes do projeto do Poder Executivo no que tange à fiscalização financeira e orçamentária. Desta maneira teve o Tribunal de Contas ampliada a sua atribuição, passando a decidir sôbre a concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões.²⁴

- 23) Várias foram as emendas apresentadas ao art. 71 do projeto de autoria do Poder Executivo. Cinco emendas, as de n.ºs. 282, 342, 531, 838-9 e 852, mandavam acrescentar parágrafos ao referido artigo. Uma disse respeito apenas ao artigo, a de n.º 1-62; quatro referiam-se, ao § 3.º; uma ao § 4.º, a de n.º 187; e, finalmente, a de n.º 780, visava a modificar tanto o artigo quanto os parágrafos (**Diário do Congresso Nacional**, Suplemento ao n.º 1, 6 de janeiro de 1967, p. 3).
- 24) **Diário do Congresso Nacional**, Ano XXII, n.º 3, 10 de janeiro de 1967, pp. 10 e 69.

2. As Principais Inovações

A Constituição de 1967 alterou fundamentalmente a orientação do Governo Federal com referência à fiscalização financeira e orçamentária, de vez que:

— adotou uma nova conceituação de contrôle intimamente relacionada com a ação governamental baseada em programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual;

— modificou as técnicas de contrôle até então em uso no País;

— atribuiu ao Tribunal de Contas uma competência mais em sincronismo com as idéias de planejamento, de orçamento-programa e de programação financeira.

O Conceito de Contrôle

No que concerne à conceituação de contrôle, a Constituição de 1967 seguiu de perto a mais moderna orientação a respeito dessa fundamental atividade do administrador, quer público, quer particular. Ao invés de enfatizar, como anteriormente o tinham feito as Constituições de 1934 e 1946, exclusivamente os aspectos legais e contábeis da despesa pública, preferiu dar àquela atividade um aspecto dinâmico. Por êsse motivo introduziu um outro tipo de contrôle, o que tem por objetivo verificar o cumprimento dos programas de trabalho dos diversos órgãos integrantes da administração, expressos em termos monetários, mas também em termos de realização de obras e de prestação de serviços.²⁵

Com essas dimensões, o contrôle financeiro e orçamentário determinado pela Carta Magna de 1967 é preponderantemente uma das fases do planejamento, integrando um sistema de atividades complexas pertinente a uma ação governamental orientada no sentido de proporcionar o desenvolvimento econômico do País. Passará a exercitar-se tendo em vista, antes de tudo, a realização da programação governamental e servin-

25) O contrôle programático da despesa pública foi, no Brasil, pela primeira vez instituído pelo art. 75 da Lei 4 320, de 17 de março de 1964. Nunca, porém, foi exercido por qualquer órgão da administração direta. O art. 79, parágrafo único, dêsse mesmo diploma legal, estabelecia que tal contrôle deveria ser levado a efeito, quando fôsse o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidas para cada atividade.

do-se de um verdadeiro sistema de **feedback**. Analisada dêste ângulo, a atividade de contrôle apresenta dimensões bastante positivas, porquanto visa a proporcionar elementos informativos para que possa ser avaliada a maneira pela qual os programas de trabalho dos diferentes órgãos da administração estão sendo realizados, como também seus resultados parciais e finais. Tais elementos, após terem sido devidamente analisados, servirão de base às decisões que, em diferentes níveis hierárquicos, deverão ser tomadas sôbre a conveniência e oportunidade de modificação parcial ou total daqueles programas, levando-se em consideração, outrossim, o planejamento geral, regional e setorial estabelecidos.

Deixou, portanto, a fiscalização financeira e orçamentária, de ser uma função isolada, exercida sem qualquer sentido de coordenação. Seu objetivo não ficou adstrito apenas a verificar, em casos específicos, os atos dos agentes da Administração de que resultassem a realização da despesa, a arrecadação da receita, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações e a fidelidade funcional daqueles agentes, responsáveis por bens e valôres públicos. Essa concepção de contrôle, puramente punitiva e assim sem qualquer sentido construtivo, fazia com que o Tribunal de Contas não raro tivesse um comportamento negativo. O mais importante era, em face da legislação reguladora da matéria, o exame dos aspectos formais das ordens de pagamento, das requisições de adiantamento, dos contratos e das comprovações da despesa realizada. Nenhuma atenção, em, geral, era dada à programação governamental, visto como o contrôle financeiro e orçamentário não era considerado como parte integrante da atividade de planejamento.

Uma análise conscienciosa, não emocional, das emendas apresentadas no Congresso Nacional aos dispositivos do projeto do Poder Executivo que estão mais de perto influenciados pela concepção moderna de contrôle mostram que seus autores procuravam manter uma orientação técnica já ultrapassada. Essa reação da parte dos autores daquelas emendas nos faz ver que não aceitavam a prevalência do planejamento na ação governamental desenvolvimentista, nem muito menos tinham predisposição para concordar com a adoção do orçamento-programa. A emenda 1-61, a que já nos referimos anteriormente, é bem

representativa da reação de um grupo tradicionalista no que toca à administração orçamentária. Basta observar que tal emenda mandava suprimir simplesmente o art. 70, que dispunha sobre os objetivos do controle interno.

Os Tipos de Controle

Admitiu a Constituição de 1967 dois tipos de controle no que toca aos órgãos que deveriam ficar encarregados dessa função:

— o controle externo, a ser exercitado pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas;

— o controle interno, a ser efetuado pelos órgãos do Poder Executivo, com base em sistemas instituídos por lei.

Quanto a essa classificação do controle financeiro e orçamentário, não houve nenhuma inovação. A Lei 4 320, de 17 de março de 1964, já adotara essa classificação,²⁶ a qual, aliás, é enfatizada em qualquer livro elementar de administração orçamentária.

Digno de registro, entretanto, se nos afigura o fato de estarem intimamente relacionadas a classificação por órgão controlador e ao mesmo tempo por objeto da ação fiscalizadora. Os controles político, legal, contábil e financeiro estão mais particularmente atribuídos ao Congresso Nacional e, como órgão auxiliar, ao Tribunal de Contas, ao passo que o controle programático constitui encargo precípua dos diversos órgãos integrantes da Administração. Ademais, ficou perfeitamente especificado que um dos objetivos do controle interno seria criar condições indispensáveis à eficácia do controle externo.

Esse sentido de coordenação entre o controle interno e o externo parece-nos um dos aspectos bastante positivo das disposições constitucionais vigentes relacionadas com a fiscalização financeira e orçamentária.

Dêste modo, a Constituição de 1967 estabelece duas classificações de controle:

— a classificação pelo órgão encarregado da atividade fiscalizadora (controle externo e interno); e

26) Os Capítulos II e III, do Título VIII, da Lei 4 320, de 17 de março de 1964, tratam, respectivamente, dos controles interno e externo da execução orçamentária.

— a classificação pela natureza e objeto do controle (controle legal, contábil, financeiro e programático).

No que toca ao controle programático deverá êle permitir o acompanhamento da execução de programas de trabalho e do orçamento e possibilitar a avaliação dos resultados alcançados pelos administradores e da boa execução dos contratos.

As Técnicas de Controle

Em relação às técnicas de controle, fundamentais foram as inovações constantes da Constituição de 1967. Foi abolido o sistema de registro, quer prévio, quer **a posteriori**, para a despesa pública e, assim, afastada a interferência direta do Tribunal de Contas na movimentação das dotações orçamentárias. De acordo com a Lei 830, de 23 de setembro de 1949, por registro se deveria entender a inscrição do ato que originasse a despesa, em livro próprio, com especificação da sua natureza, autoridade que o expediu ou subscreveu, sua importância, crédito a que seria imputado ou em que precisasse ser classificado, data da decisão e da inscrição. O registro seria prévio quando realizado antes de a despesa ser levada a efeito. Em caso contrário, o registro seria posterior ou **a posteriori**.

A simples definição de registro prévio nos faz imaginar as vicissitudes por que passaram os diversos órgãos da Administração Pública, quando, em caráter absoluto, foi adotado no Brasil com a criação do Tribunal de Contas. Na própria opinião de Dídimo Agapito da Veiga, Presidente daquela Corte de Contas, o registro prévio com **veto absoluto** "era um instituto ainda não sedimentado no nosso meio administrativo e que, adotado como o fôra, sem uma preparação prévia, no período de 16 de janeiro de 1893 a dezembro de 1896, dera origem a contínuos e irremediáveis atritos entre os Ministérios e o Tribunal de Contas".²⁷

Tantas foram as quizílias provocadas pela referida técnica de controle da despesa pública que, em 1896, em face de expressa determinação constante do Decreto-Legislativo 392, foi ela substituída pelo registro prévio com **veto limitado**. Se o Ministro ordenador julgasse que a cobrança do imposto ou a

27) **Relatório do Tribunal de Contas, Exercício de 1898-1899** (Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1899), pp. 8-9.

despesa autorizada e não registrada devesse ser levada a efeito, submeteria o caso ao Presidente da República, em exposição por escrito, nos mesmos papéis onde constasse o despacho fundamentado do Tribunal de Contas. Se o Presidente ordenasse, por despacho, que os mencionados atos fossem praticados, a Côrte de Contas os registraria sob protesto, dando minucioso conhecimento ao Congresso no relatório que, anualmente, deveria remeter a êsse órgão legislativo. Só seria admissível o **veto absoluto** na hipótese de recusa de registro por classificação imprópria da despesa e falta de saldo na dotação orçamentária. Ficou, destarte, abolida a possibilidade de **veto absoluto** por parte do Tribunal de Contas, como estava previsto no Decreto 1166, de 17 de dezembro de 1892, que estabelecera as primeiras normas regulamentares para aquêle órgão.

Desde 1896, o regime de registro prévio da despesa vem tendo sua aplicação cada vez mais restringida, em virtude do crescente número de dotações orçamentárias que a legislação ordinária subordinou a registro posterior. Em 1934, entretanto, a Constituição então promulgada voltou a admitir somente o registro prévio, conforme dispunha o § 1.º do art. 101. É bem verdade que êsse dispositivo constitucional limitava o **veto absoluto** por parte do Tribunal de Contas aos mesmos casos previstos no Decreto-Legislativo 392, de 1896, isto é, aos casos em que a recusa do registro fôsse determinada por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio. A partir da vigência da Constituição de 1946, ainda mais acentuadamente foram diminuindo os créditos orçamentários e adicionais cuja movimentação estava sujeita a registro prévio, embora a Lei 830, de 23 de setembro de 1949, tivesse determinado, no art. 58, que quando a lei não prescrevesse a forma de registro, êste seria prévio.

Ao emitir, como Ministro-Relator, parecer prévio sobre as contas presidenciais atinentes ao exercício financeiro de 1964, o Auditor do Tribunal de Contas, Carlindo Hugueney,²⁸ ressaltou que do total de Cr\$ 2.760.995.084.082 (cruzeiros velhos), correspondente às despesas legalmente autorizadas, 4,46% estavam sujeitas ao registro prévio, 8,98% ao registro posterior, 73,82%

28) Tribunal de Contas, **Parecer Prévio Sobre as Contas do Presidente da República** (1964). Auditor Carlindo Hugueney, Ministro-Relator, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1965, p. 79.

subordinadas ao regime de tomada de contas e 12,74% a regime especial. Esses números mostram-nos à sociedade que, praticamente, o regime de registro, quer prévio, quer **a posteriori**, estava abolido. Para que pudessem mais rapidamente desincumbir-se de suas atribuições, inúmeros órgãos da Administração Pública tiveram suas dotações orçamentárias libertadas daquele sistema de controle. De outra maneira, melhor teria sido extingui-las, pois não estariam aptas a prestar, com a presteza indispensável, qualquer serviço à coletividade.

A Constituição de 1967 nada mais fez, portanto, do que extinguir em definitivo uma técnica de fiscalização financeira e orçamentária completamente obsoleta, exclusivamente formal, incompatível com a idéia de orçamento-programa, principal fonte de emperramento para a execução orçamentária e que vinha sendo aplicada a cada vez menor número de créditos.

As reações no Congresso Nacional foram de certo modo significativas, haja vista as emendas que propugnavam pelo retorno ao sistema de registro prévio e posterior.²⁹ Nenhuma dessas emendas, todavia, logrou aprovação.

Ao invés dessa fiscalização puramente formal, a Constituição de 1967 adotou novas formas de controle, principalmente admitindo o sistema de auditoria financeira e orçamentária, mediante o exame de demonstrações contábeis, mas também e principalmente por intermédio de inspeções. Com efeito, no § 4.º do art. 71, ficou perfeitamente claro que o Tribunal de Contas deveria exercitar aquela nova técnica de controle não apenas baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas. Competiria, outrossim, à Corte de Contas, proceder a inspeções sempre que julgasse indispensável.

Relativamente ao controle interno, a ser levado a efeito pelos órgãos do Poder Executivo, a Constituição de 1967 não menciona, nem seria de desejar que assim tivesse procedido, de que maneira deveria ser realizada a fiscalização financeira e orçamentária. Seguindo a boa doutrina em matéria consti-

29) As emendas apresentadas foram as seguintes: n.º 190, de autoria do Senador Vasconcelos Tôres e mais 16 Senadores; n.º 462, de autoria do Senador Josaphat Marinho e mais 20 Senadores; e n.º 780-2, da lavra do Deputado Athiê Jorge Coury e mais 115 Deputados (**Diário do Congresso Nacional**, Suplemento ao n.º 1, 6 de janeiro de 1967, pp. 39, 70-71 e 113).

tucional, apenas ressalta que tal atividade teria por base sistemas instituídos por lei. Enfatiza, no entanto, os principais objetivos do controle interno, fazendo ver que deveria ser exercido com duas finalidades distintas, porém intimamente relacionadas:

— uma ampla, visando a proporcionar condições indispensáveis à eficácia do controle externo e a assegurar regularidade à realização da receita e da despesa; e

— outra específica, isto é, destinada a acompanhar a execução dos programas de trabalho e do orçamento, bem como a avaliar os resultados alcançados pelos administradores e a verificar a execução dos contratos.

A Estrutura Organizacional para o Controle

Em relação à estrutura organizacional para a fiscalização financeira e orçamentária também foram da mais alta importância as inovações introduzidas pela Constituição de 1967.

No que toca ao controle interno, não há, entretanto, no texto constitucional, qualquer referência aos órgãos do Poder Executivo que, nos diferentes níveis hierárquicos, estariam encarregados de realizar aquela incumbência. De acordo com a boa doutrina, ficou a cargo da legislação ordinária tratar do assunto, quando fossem estabelecidos os sistemas de controle e especificadas, de maneira mais minudente, as técnicas de controle.

Quanto ao controle externo, entretanto, fundamentais foram as inovações, porquanto, embora tivesse sido mantido o Tribunal de Contas, a competência que lhe foi atribuída difere muito daquela que lhe fora outorgada quer pela Constituição de 1934, quer pela de 1946.

Examinemos, pois, da maneira mais sistemática possível, tais inovações, as quais não dizem respeito exclusivamente aos encargos do Tribunal de Contas, mas, também, à sua jurisdição e composição.

Competência. De acordo com o § 1.º do art. 71 da Carta Magna vigente, o controle externo deverá ser exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas.³⁰ Esse controle compreenderá três atividades distintas:

30) A emenda n.º 1-59, apresentada no Congresso Nacional, de autoria do Deputado Oscar Passos e mais 113 Deputados, propunha substituir inteiramente a redação do referido artigo constitucional. A redação su-

— a apreciação das contas do Presidente da República;

— o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária; e

— o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Em linhas gerais, os §§ 2.º, 3.º e 4.º esclarecem como o Tribunal de Contas deveria proceder. Seguindo a mesma diretriz das Constituições de 1934 e 1946, e talvez por um lapso ocorrido durante a elaboração do projeto no âmbito do Poder Executivo, ficou apenas determinado que o Tribunal de Contas deveria dar parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestasse anualmente. Não foi ressaltado, como seria de desejar para evitar dúvidas futuras, que tal parecer teria conclusão, isto é, não seria somente expositivo. No Decreto-Lei 199, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências, ficou estabelecido, no § 3.º do art. 29, que aquele parecer prévio seria um minucioso relatório conclusivo.³¹

No que tange às atividades de auditoria financeira e orçamentária a cargo do Tribunal de Contas, merece reparo a orientação adotada pela Constituição vigente porquanto inclui na

gerida era esta: "a fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional, com a colaboração do Tribunal de Contas". Não aceitavam, portanto, os autores dessa emenda a expressão **contrôle externo** e ao invés da palavra **auxílio** preferiam **colaboração** para caracterizar a ação do Tribunal de Contas (**Diário do Congresso Nacional**, Suplemento ao n.º 1, 6 de janeiro de 1967, p. 7).

31) O art. 29 do Decreto-Lei 199, de 25 de fevereiro de 1967, tem a seguinte redação, **verbis**:

"O Tribunal dará parecer prévio, em 60 (sessenta) dias, contados da data da entrega, sobre as contas que o Presidente da República, no prazo constitucional, deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional.

§ 1.º As contas do Presidente da República deverão ser entregues ao Congresso Nacional, até 30 de abril do ano seguinte, devendo o Tribunal de Contas ser informado do cumprimento ou não dessa determinação constitucional.

§ 2.º As contas consistirão dos balanços gerais da União e do Relatório da Inspeção-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal.

§ 3.º O Tribunal deverá apresentar minucioso relatório conclusivo sobre os resultados do exercício financeiro louvando-se, no caso de não apresentação das contas no prazo constitucional, nos elementos colhidos ao exercer a auditoria financeira e orçamentária".

competência desse órgão fiscalizador as contas dos Podêres Legislativo e Judiciário, segundo expressamente determina o § 3.º do art. 71. Ora, sendo a Corte de Contas entidade auxiliar do Congresso Nacional, não parece admissível que lhe fôsse atribuída a incumbência de controlar as despesas de um órgão ao qual está subordinada. Também não parece aconselhável que o Tribunal de Contas exerça função de auditoria com referência aos gastos dos demais Tribunais, à vista da natureza das atribuições dos órgãos que integram o Poder Judiciário, os quais gozam, por esse motivo, de um **status** especial.

Por ocasião da elaboração orçamentária no Congresso Nacional, todavia, não passou despercebido a alguns Senadores o problema concernente à fiscalização financeira e orçamentária dos órgãos dos Podêres Legislativo e Judiciário. Por exemplo, o Senador Zacharias de Assumpção e mais dezessete Senadores apresentaram duas emendas, nºs. 687-1 e 687-2, visando a limitar o campo de ação do Tribunal de Contas ao Poder Executivo. A primeira mandava substituir, no § 3.º do art. 69 do projeto a expressão **dos três Podêres da União** pelas palavras **da União**.³² A segunda sugeria acrescentar àquele artigo o seguinte parágrafo:³³

“O disposto no § 3.º não se aplica à Câmara dos Deputados, ao Senado da República e aos Tribunais Federais, cujas contas serão apreciadas pelo Plenário de cada Casa e a auditoria financeira e orçamentária exercida por órgãos próprios designados pelas respectivas Mesas Diretoras”.

A justificativa dessas emendas focaliza perfeitamente bem a questão, ressaltando a inconveniência da orientação constante do projeto, porquanto ocorreria uma total subversão no processo de fiscalização financeira e orçamentária no que toca ao Poder Legislativo.³⁴

Não obstante as ponderações feitas pelos autores das emendas, estas não mereceram aprovação, tanto por parte do

32) **Diário do Congresso Nacional**, Suplemento ao n.º 1, 6 de janeiro de 1967, p. 99.

33) **Ibid.**

34) **Ibid.**

sub-relator, quanto por parte da Comissão Mista, o que é de lamentar.

Releva notar que, durante a vigência da Constituição de 1946, eram comprovadas diretamente perante os órgãos e Podêres que as liquidassem, nos termos da legislação especial ou de seus Regimentos Internos, e não pelo Tribunal de Contas, as despesas:

- das duas Casas do Congresso Nacional;
- da Presidência da República;
- do Supremo Tribunal Federal;
- do Tribunal Federal de Recursos;
- da Justiça Militar;

— da Justiça Eleitoral, ressalvadas as despesas com as eleições no Território Nacional, cuja comprovação era feita pelo Tribunal de Contas e obedecia ao sistema de tomada de contas, sendo responsáveis os Presidentes do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais, em relação ao numerário que movimentassem (Decreto-Lei 7 915, de 30 de agosto de 1945);

- da Justiça do Trabalho;
- da Justiça do Distrito Federal; e

— da Justiça dos Territórios Federais (Decreto-Lei 8 077, de 11 de outubro de 1945), ressalvadas as despesas de material que deveriam ser comprovadas perante o Tribunal de Contas, na forma estabelecida no § 3.º do art. 1.º daquele decreto-lei.

Quando o pagamento das despesas realizadas pelos referidos órgãos fôsse efetuado no Tesouro Nacional ou nas Delegacias Fiscais, a legalidade dos gastos seria apurada na tomada de contas do respectivo Tesoureiro ou Pagador, ou mediante registro posterior, segundo o regime a que estivessem sujeitos.³⁵

Particularmente quanto à Presidência da República, às duas Casas do Congresso e ao Supremo Tribunal Federal, o

35) Aos Diretores da Secretaria do Tribunal Superior do Trabalho e dos Tribunais Regionais do Trabalho caberá prestar contas, na forma da lei da aplicação dada aos quantitativos recebidos do Ministério da Fazenda ou das Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional nos Estados, à conta dos créditos atribuídos a esses Tribunais, segundo determinava a Lei 4 244, de 20 de julho de 1963, no art. 3.º.

Decreto-Legislativo 5 059, de 9 de novembro de 1926, determinava que os gastos com a aquisição de material e os classificados como **diversas despesas** não estavam sujeitos ao contrôlo do Tribunal de Contas. Além disso, conforme determinava o art. 7.º, item VII, do Regimento aprovado pelo Decreto 56 598, de 21 de junho de 1965, competia ao Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República submeter à aprovação presidencial, até 20 de janeiro e 20 de julho de cada ano, o balanço do semestre anterior. Cabia, outrossim, ao referido Chefe, aprovar o balançete das despesas mensais, segundo prescrevia o item VI do art. 7.º do mesmo Regimento.

Todos êsses regimes especiais desapareceram com a vigência da Constituição de 1967, porquanto o Tribunal de Contas passou a ter competência para exercer atividades de auditoria financeira e orçamentária sôbre as contas das unidades administrativas dos Três Podêres da União. Melhor teria sido que fôsse mantida a situação anterior, com a aprovação das referidas emendas 687-1 e 687-2, esta última com modificação de redação no que concerne às contas dos órgãos do Poder Judiciário, visto como não dispõem nem de Plenário, nem muito menos de Mesas Diretoras.

Relativamente ao terceiro encargo do Tribunal de Contas, isto é, ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, o dispositivo constitucional que lhe diz respeito tem uma redação muito ampla e, assim, haverá dúvidas quando de sua aplicação a casos concretos. É bem verdade que outra disposição constitucional determinou que as normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas se aplicassem às autarquias. Nesta conformidade, tais normas não se aplicam às sociedades de economia mista, às emprêsas públicas, às fundações, aos serviços sociais autônomos e às emprêsas incorporadas ao Patrimônio Nacional. É interessante ressaltar que no projeto do Poder Executivo não há qualquer referência aos órgãos da administração indireta. Foi somente em virtude da aprovação, em parte, pela Comissão Mista do Congresso Nacional, da Emenda 639-2, de autoria do Deputado Cunha Bueno e mais cento e vinte e dois Deputados,⁸⁶

36) **Diário do Congresso Nacional**, Suplemento ao n.º 1, 6 de janeiro de 1967. p. 90.

que foi acrescentado um parágrafo ao art. 69, com esta redação:³⁷

“As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicam-se às autarquias”.

Aquela emenda sugeria, outrossim, que as referidas normas tivessem aplicação quanto aos fundos e às sociedades de economia mista de que a União fôsse acionista majoritária e demais entidades paraestatais ou de administração indireta. Outras emendas também trataram do assunto. Por exemplo, a de n.º 780, da lavra do Deputado Athiê Jorge Coury e cento e quinze outros Deputados mantinha a redação da Constituição de 1946, no que toca à competência do Tribunal de Contas.³⁸ Destarte, caberia a êste julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administrados da entidades autárquicas. A de n.º 10, de autoria do Senador Mello Braga e mais dezesseis Senadores estendia a competência do Tribunal de Contas aos sindicatos.³⁹ Justificando a medida, os referidos Senadores acentuaram que, em sintonia com os efetivos princípios da autonomia sindical, era indispensável desvincular do Ministério do Trabalho e Previdência Social a obrigação de a êste prestarem contas da gestão financeira as entidades sindicais.

Não obstante a inclusão de um parágrafo por meio do qual ficou esclarecido que as normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas pela Constituição aplicavam-se às autarquias, dúvidas ainda há a respeito da competência do Tribunal de Contas quanto aos órgãos integrantes da administração indireta. Com efeito, o § 1.º do art. 71 cometeu ao Tribunal o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, mas o § 5.º do mesmo artigo determinou que as normas de fiscalização financeira e orçamentária seriam aplicadas, no que concerne às enti-

37) **Diário do Congresso Nacional**, Ano XXII, n.º 3, 10 de janeiro de 1967, pp. 68-69. O parágrafo tomou o n.º 5 e, em virtude de alterações na numeração dos artigos constitucionais, passou a pertencer ao art. 71.

38) **Diário do Congresso Nacional**, Suplemento ao n.º 1, 6 de janeiro de 1967, p. 113.

39) **Ibid.**, p. 9.

dades componentes da administração indireta, apenas às autarquias.

No Decreto-Lei 199, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências ficou também estabelecido, apenas de maneira geral, que sua competência decorria da condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional para o exercício do controle externo, compreendendo: ⁴⁰

— a apreciação das contas do Presidente da República;
— o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos Três Poderes da União; e

— o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos e da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões.

Quando trata da jurisdição da Corte de Contas é que o mencionado diploma legal determina que sua ação se estende; quando houver expressa disposição legal, aos administradores das entidades da administração indireta ou de outras entidades. ⁴¹ Melhor teria sido que essa disposição figurasse no texto constitucional.

Finalmente, uma das mais importantes inovações da Constituição de 1967 foi a de retirar da alçada do Tribunal de Contas o julgamento da legalidade dos contratos, mantendo apenas o das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões.

Na realidade, o exame prévio da legalidade dos contratos constituía uma das principais fontes de emperramento da Administração Pública, porquanto acarretava demora na realização dos programas de trabalho das diversas repartições.

Não ficou, todavia, inteiramente abolida a atuação do Tribunal de Contas a respeito dos contratos. Com efeito, a Constituição lhe reservou um encargo da maior importância durante a execução dos contratos, de acordo com o disposto no § 5.º do art. 73. Esse dispositivo determinou que aquele órgão poderia, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público

40) Art. 28.

41) Art. 33.

ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificasse a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões, assinar prazo razoável para que a repartição adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

No caso de não atendimento, o Tribunal de Contas poderia sustar a execução do ato, exceto com referência aos contratos.⁴² Nesta hipótese caberia à Côrte de Contas solicitar ao Congresso Nacional a sustação da execução do contrato ou qualquer outra providência julgada necessária ao resguardo dos objetivos legais.⁴³ Dentro de trinta dias, o Congresso Nacional deveria deliberar sobre a solicitação do Tribunal de Contas.⁴⁴ Findo esse prazo sem que houvesse o pronunciamento do Poder Legislativo, seria considerada insubsistente a impugnação feita.⁴⁵

Relativamente ao exame da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, a competência do Tribunal de Contas ficou restringida aos atos iniciais. O § 8.º do art. 73 exclui expressamente do exame da Côrte de Contas as melhorias que fôssem concedidas. Em nosso entender deveria ter sido mantida a orientação constante do projeto do Executivo, isto é, não deveria ter sido atribuída competência ao Tribunal de Contas para julgar nem mesmo as concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões. Ao Ministério da Fazenda é que deveria ser atribuída, em tôda a sua extensão, aquela incumbência.

Seguindo a mesma orientação das Constituições de 1934 e de 1946, a Carta Magna de 1967 atribuiu ao Tribunal de Contas aquela competência, de ordem geral, pertinente a qualquer outro Tribunal, isto é, a de:

- eleger seus Presidentes e demais órgãos de direção;
- elaborar seus regimentos internos e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei, propor ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação, dos respectivos vencimentos; e
- conceder licença e férias, nos termos da lei, aos seus membros e aos juizes e serventuários que lhes forem imediatamente subordinados.

42) Art. 73, § 5.º, alínea b.

43) *Ibid.*, alínea c.

44) Art. 73, § 6.º.

45) *Ibid.*

Jurisdição

A Constituição de 1967, como também a Carta Magna de 1946, determinou que o Tribunal de Contas teria sua sede na Capital do País e jurisdição em todo o território nacional.⁴⁶ Não especificou, entretanto, de que maneira deverá ser levada a efeito, nos Estados e Municípios, a fiscalização financeira e orçamentária.

Na Constituição de 1946, entretanto, o art. 22 estabelecia que a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, seria fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios, pela forma que fôsse estabelecida nas Constituições estaduais.

Cinco emendas no Congresso Nacional procuraram introduzir disposições visando a definir a situação dos Estados e Municípios, as quais, no entanto, não lograram aprovação. Em nosso entender, poderiam ter sido aprovadas, com alterações na redação, as emendas 639-3 e 639-4, de autoria do Deputado Cunha Bueno e cento e vinte e dois outros Deputados, assim apresentada:⁴⁷

“A fiscalização financeira e orçamentária, nos Estados, será exercida com o auxílio do Tribunal de Contas local ou órgão equivalente, observadas, no que couber, as normas estabelecidas na Seção VII do Capítulo VI desta Constituição”.

“Na forma que a lei local regular, o Tribunal de Contas, ou órgão equivalente, participará da fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios em que não houver um ou outro”.

46) O art. 73 da Constituição de 1967 menciona: **Capital da União**; o art. 77 da Constituição de 1946 especifica: **Capital da República**; a Carta Magna de 1934 e a de 1891 não se referem à jurisdição do Tribunal de Contas.

47) **Diário do Congresso Nacional**, Suplemento ao n.º 1, 6 de janeiro de 1967, p. 90. As demais emendas apresentadas sobre o assunto foram as seguintes: 868, de autoria do Senador Dinarte Mariz e mais seis Senadores (p. 133); 282, da lavra do Deputado Edilson Melo Távora e mais cento e oito Deputados (p. 51); e 342, firmada pelo Senador Rui Palmeira e mais 20 outros Senadores (p. 57).

O art. 43 do já citado Decreto-Lei 199, de 1967, atinente à organização e funcionamento do Tribunal de Contas, atribui, no entanto, competência a este órgão para julgar, na forma da Constituição Federal, as prestações de contas a que estariam sujeitos os Governadores de Estado e os Prefeitos Municipais, à base dos documentos que pelos mesmos deveriam ser presentes à Corte de Contas, na forma do disposto em regulamento.

Na Seção VII — **Da Fiscalização Financeira e Orçamentária** — do Capítulo VI — **Do Poder Legislativo** —, do Título I — **Da Organização Nacional** —, da Constituição vigente, não há qualquer referência à obrigatoriedade de os Governadores de Estado e Prefeitos Municipais estarem sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas da União.

Composição

Duas inovações apresenta a Constituição de 1967 com referência à composição do Tribunal de Contas: uma, que diz respeito aos requisitos exigidos para investidura no cargo de Ministro desse órgão e outra relativa aos privilégios concedidos aos ocupantes desses cargos.

No que tange aos requisitos, necessário se torna que os candidatos tenham:

- mais de trinta e cinco anos de idade;
- idoneidade moral; e
- notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública.

Nas Constituições republicanas anteriores, não constava nenhuma exigência para preenchimento dos cargos de Ministro do Tribunal de Contas, a não ser a aprovação do nome

48) Constituição de 1891; art. 89; Constituição de 1934; art. 100; e Constituição de 1946: art. 76, § 1.º. A Carta Constitucional de 1937 exigia a aprovação do Conselho Federal que, caso tivesse funcionado, seria o Senado de então. No Congresso Nacional, por ocasião da elaboração da Carta Magna de 1967, foi apresentada uma emenda, n.º 90-C-26, de autoria do Deputado Brito Velho e mais cento e vinte e dois outros Deputados, sugerindo fosse aprovada, pelo Conselho de Ministros, a indicação dos candidatos a Ministro do Tribunal de Contas (*Diário do Congresso Nacional*, Suplemento ao n.º 1, 6 de janeiro de 1967, p. 22).

do candidato pelo Senado Federal.⁴⁸ Maior liberdade, portanto, era concedida para escolha dos membros da Côrte de Contas. Não obstante a boa intenção do dispositivo constitucional de 1967, parece-nos que as expressões **idoneidade moral e notórios conhecimentos** têm significação muito vaga e por si só não terão fôrça de impedir a nomeação de pessoas não devidamente qualificadas para o exercício daquele cargo. Quanto à idade, perguntamos, por que motivo uma pessoa de trinta anos não poderia exercer, com grande competência, o referido cargo?

Melhor seria, em nosso entender, que tivesse sido mantida a parte inicial do § 1.º do art. 76 da Constituição de 1946, mais em sincronismo com a realidade brasileira, **verbis**:

“Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal. . .”

Relativamente aos privilégios, a Constituição de 1967 determina que os Ministros do Tribunal de Contas terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos. Inicialmente, isto é, pela Constituição de 1891, sòmente gozavam de um privilégio: só perderem os seus lugares por sentença.⁴⁹ A legislação ordinária, posteriormente, lhes concedeu outros privilégios. A Constituição de 1934 proporcionou-lhes apenas as garantias dos Ministros da Côrte Suprema,⁵⁰ como também assim dispôs a Carta Constitucional de 1937.⁵¹ A Carta Magna de 1946, todavia, lhes atribuiu os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juizes do Tribunal Federal de Recursos.⁵²

Comparando os dispositivos das Constituições de 1946 e 1967, referentes ao assunto, verificamos que esta suprimiu a palavra **direitos** e incluiu o vocábulo **impedimentos**. Tendo a Carta Magna de 1967 especificado que tais impedimentos eram aquêles a que estão sujeitos os juizes do Tribunal Federal de Recursos, concluímos que êsses magistrados têm impedimentos específicos, o que não é verdadeiro, pois todos os membros do Poder Judi-

49) Art. 89.

50) Art. 100.

51) Art. 114.

52) Art. 76, § 1.º.

ciário estão sujeitos aos mesmos impedimentos, conforme prescreve o art. 109, **verbis**:

“É vedado ao juiz, sob pena de perda do cargo judiciário:

I — exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo um cargo de magistério e nos casos previstos nesta Constituição;

II — receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, percentagens nos processos sujeitos a seu despacho e julgamento; e

III — exercer atividade político-partidária.”

Destarte, a redação daquele dispositivo constitucional deveria ter sido melhorada, para que pudesse ser compreendido por qualquer pessoa.

No Congresso Nacional, muitos Deputados e Senadores se insurgiram com a orientação, constante do projeto do Poder Executivo, de sujeitar os Ministros do Tribunal de Contas aos impedimentos dos juizes. Por exemplo, o Senador Wilson Gonçalves e mais dezessete outros Senadores sugeriram, através da emenda n.º 121, que fôsem acrescentadas, no final do § 3.º do art. 71, substituindo o ponto por uma vírgula, as seguintes determinações: ⁵³

“... ressalvada, quanto a êstes últimos, a permissão para exercerem os cargos de Ministro de Estado, Interventor Federal, Secretário de Estado ou Prefeito de Capital”.

Outras emendas mandavam suprimir tão-sòmente a palavra impedimento. ⁵⁴ A de n.º 187, da lavra do Senador Vas-

53) **Diário do Congresso Nacional**, Suplemento ao n.º 1, 6 de janeiro de 1967, p. 121. A situação atual dos Ministros do Tribunal de Contas, no que toca a impedimentos, foi respeitada. O art. 179 da Constituição de 1967 determinou que não se applicava aos atuais ocupantes daqueles cargos a proibição de exercerem atividade político-partidária. Tal disposição constitucional integra o Título V, **Das Disposições Gerais e Transitórias**.

54) Tais emendas foram as seguintes: n.º 123, de autoria do Senador Wilson Gonçalves e mais dezessete outros Senadores; n.º 286-9, subscrito pelo Deputado Accioly Filho e cento e onze outros Deputados; e n.º 780-1, da lavra do Deputado Athiê Jorge Coury e cento e quinze outros Deputados (**Diário do Congresso Nacional**, Suplemento ao n.º 1, 6 de janeiro de 1967, pp. 26-27, p. 45 e p. 113, respectivamente).

concelos Tôrres e mais dezenove outros Senadores referia-se ao provimento dos cargos de Ministro do Tribunal de Contas, propondo que dois dêles fôsseem preenchidos por Auditores dêsse órgão. Justificando a medida, os autores daquela emenda ressaltaram que os Auditores, além de substitutos eventuais dos Ministros, funcionavam, em caráter permanente, perante o Tribunal, quando êste se reunia como Tribunal de Justiça, como Relatores dos processos de tomada de contas, originários ou em grau de recurso. Embora contivesse alguns aspectos bastante interessantes, essa emenda não logrou aprovação. Seria necessário, aliás, que tivesse ficado perfeitamente claro quando deveriam ser ocupadas por Auditores as vagas que ocorressem.

De melhor alvitre teria sido a adoção integral do § 1.º do art. 76 da Constituição de 1946, tanto no que se refere aos requisitos para nomeação dos Ministros do Tribunal de Contas, quanto com referência aos privilégios de que haveriam de gozar.

IV. CONCLUSÕES

Pela rápida análise que fizemos dos dispositivos da Constituição de 1967, referentes à fiscalização financeira e orçamentária, concluímos que foi radicalmente modificada a orientação vigente no regime da Carta Magna de 1946.

As principais inovações dizem respeito não só aos objetivos da atividade controladora dos gastos governamentais e aos tipos e técnicas de contrôle, mas também, e principalmente, à competência e jurisdição do Tribunal de Contas.

Antes de tudo, procurou a Constituição de 1967 dar à atividade de contrôle da despesa pública um caráter essencialmente dinâmico, considerando-o basicamente como uma das fases essenciais do planejamento.

A abolição do sistema de registro prévio virá certamente fazer com que as dotações orçamentárias sejam movimentadas com maior rapidez, independentemente da interferência do Tribunal de Contas.

Aliviado de uma enorme massa de atribuições desnecessárias, poderá o Tribunal de Contas dedicar-se a um contrôle muito mais objetivo da despesa pública, mediante o exercício de um sistema de auditorias financeiras e orçamentárias. Poderá,

com inteira liberdade, representar ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sôbre irregularidades e abusos que verificar. Ademais, foi-lhe atribuída competência para exigir que os diversos órgãos da Administração Pública cumpram, dentro do prazo que fôr fixado, as determinações legais, desde que verifique ter ocorrido qualquer irregularidade na realização da despesa, inclusive em se tratando de contratos, aposentadorias, reformas e pensões. Além disso, foi-lhe cometida competência para sustar a execução de ato de que resultou a despesa impugnada, no caso de não ter sido atendido, dentro do prazo determinado, seu despacho atinente ao cumprimento das determinações legais. Apenas escapam a essa determinação os contratos cuja impugnação pelo Tribunal de Contas depende de aprovação pelo Congresso Nacional.

A fim de dar maior flexibilidade à Administração Pública, a Constituição de 1967 permitiu que, exceto nos casos de contrato, o Presidente da República pudesse ordenar a execução do ato impugnado pelo Tribunal de Contas, **ad referendum** do Congresso Nacional.

A aplicação dos textos constitucionais atinentes à fiscalização financeira e orçamentária muito dependerá da maneira pela qual forem sendo observadas as disposições constantes da legislação ordinária referentes à matéria, principalmente dos Decretos-Leis 199, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sôbre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências, e 200, do mesmo mês e ano, que dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

A atitude daqueles que se dedicam ao estudo dos assuntos pertinentes à Administração Pública brasileira é, portanto, de expectativa, em face de disposições constitucionais que poderão proporcionar um contrôle mais eficiente dos gastos governamentais.