O TRIBUNAL DE CONTAS E O CONTRÔLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

ALIOMAR BALEEIRO
Professor de Ciência das Finanças
na Universidade da Bahia

SUMÁRIO: *Funções constitucionais do Tribunal de Contas. A história explica a função e o órgão. As fases do ciclo orçamentário. Tipos de contrôle orçamentário. Protótipo do contrôle legislativo: Inglaterra, Estados Unidos. Distorsão do protótipo inglês. Tipo judicial protótipo: França. Contrôle partidário: Rússia comunista. Algumas singularidades. Evolução do Tribunal de Contas, no Brasil. Pouca eficácia do Tribunal atualmente. Legislação. Prestação de contas dos Governos Estaduais.*

* 1. O Tribunal de Contas, com sede na Capital da República, funciona como órgão destinado a acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações, a execução do orçamento com jurisdição, em todo o território nacional.

Seus membros são nomeados pelo Presidente da República com aprovação prévia do Senado e gozam dos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos. Isso importa em dizer que se acham garantidos pela vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, salvo impostos gerais, o que lhes assegura independência funcional.

À primeira vista, o Tribunal de Contas poderá parecer simples órgão administrativo, colegiado, com funções jurisdicionais sôbre os ordenadores e pagadores de dinheiros público, no interêsse da probidade da Administração.

Assim é numa primeira aproximação. Mas, se o analisarmos detidamente, por outros aspectos, chegaremos à conclusão de que existe algo de mais importante e profundo nesse órgão "imediato" da Constituição: — E' a sua função essencialmente política que decorre dêsses aspectos menos ostensivos.

---

* NOTA DA RED.: Conferência pronunciada em 4-9-52, em curso de Administração Pública, promovido pela Fundação Getúlio Vargas.

O Tribunal de Contas, no sistema de freios e contrapesos da Constituição, é um instrumento técnico do Congresso. O fato de que, no texto constitucional, está incluído numa das seções do Capítulo II, reservado ao "Poder Legislativo" (artigos 76 e 77), onde se traçam suas linhas gerais e suas atribuições, basta para filiá-lo ao Congresso.

Mais lógico teria sido que o Congresso escolhesse livremente os Ministros do Tribunal de Contas. Mas, tolerada a nomeação pelo Presidente da República, caberia racionalmente à Câmara e não ao Senado a aprovação prévia dos cidadãos escolhidos desde que os poderes financeiros daquele ramo do Legislativo são maiores do que os do último.

O Tribunal de Contas acompanhando e fiscalizando a execução do orçamento, julga as contas dos responsáveis por dinheiros ou outros bens públicos e os dos administradores de autarquias, a legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões. No exercício dessas atribuições, registra prévia ou posteriormente, conforme a lei o estabelecer, atos administrativos de que resultem pagamentos. Controla a legalidade dêsses atos, recusando-lhes registro, o que tem por conseqüência ora proibir em absoluto o pagamento em caso de falta de saldo no crédito ou de importação a crédito diferente, ora, nos demais casos, o de forçar o Presidente da República a interpor a sua responsabilidade pessoal num despacho ordenatório, hipótese em que o registro se fará sob reserva, com recurso *ex-officio* do Tribunal para o Congresso.

Finalmente, o Tribunal de Contas dá parecer prévio sôbre as contas que o Presidente da República é obrigado a prestar ao Congresso, até 15 de maio de cada ano. E se o Presidente não lhas envia até 12 de março, comunicará o fato ao Congresso, apresentando, em qualquer dos dois casos, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

Cabe ao Congresso, por fim, julgar as contas do Presidente da República, à luz dêsse parecer (art. 65, VIII).

2. Êsse mecanismo sumàriamente traçado já mostra o papel do Tribunal de Contas, como órgão integrante do sistema político-jurídico de freios e contrapesos da Constituição.

Recapitulemos, entretanto, um pouco de história ginasial para que se torne mais clara a integração dêsse órgão na engrenagem política. Os reis absolutos, quando se viram na freqüente necessidade de recorrer a tributos novos, foram constrangidos a solicitá-los a parlamentos, que regateavam as contribuições e extorquiam garantias individuais.

Tomemos o caso típico: — A Inglaterra, depois de sucessivas invasões, estava sob o domínio pacífico dos saxões, quando, no século XI, o duque da Normandia ali desembarcou e conquistou o país, reservando para si próprio a maior parte das terras e subdividindo o resto por cêrca de 5.000 cavalheiros normandos que o ajudaram nessa emprêsa. Êsse duque, que passa à história com o expressivo nome de Guilherme, o Conquistador, tornou-se o mais rico dos lordes, isto é, dos senhores rurais do país, e o mais forte dos barões. Vivia dêste patrimô-

nio. Troque-se o nome de barões e lordes por senhores de engenho, coronéis de fazendas e logo o caso fica mais claro para ouvidos brasileiros. Com o correr do tempo, seus sucessores querem gastar mais do que podem e ter homens armados, o que é extremamente dispendioso e arriscado para os demais barões. Ensaiam extorquir dinheiro dos demais fazendeiros e agregados dêstes. Os barões, de armas na mão, avivam a memória do *primus inter pares* e estabelecem que êsse negócio do dinheiro dêles deve ser pedido, justificado e autorizado em caso concreto e a título precário.

Pouco a pouco, os agregados, isto é, os "comuns" começaram a participar dos direitos que tinham os lordes, de autorizarem impostos, e acabaram por absorvê-lo de todo. E não só a prerrogativa de autorizar as receitas, mas também a de escolher as despesas, isto é, os serviços públicos que lhes interessavam. Essa a história dos orçamentos e da democracia que só pode ser escrita em conjunto. E uma longa história vai da Carta Magna de 1215, passa pelas revoluções de 1628, 1648, 1688, sofreu a reforma pacífica de 1833 e talvez não esteja terminada em nossos dias, pois ainda em 1947 a Câmara dos Comuns amputou mais um pedaço do único poder financeiro que restava aos lordes.

Ora, quem tem o poder de selecionar os serviços públicos que lhe interessam e o de autorizar os impostos para êsse fim restrito, será burlado se não tiver outro direito eficazmente assegurado por um meio técnico idôneo — o de verificar se o dinheiro foi gasto realmente para o fim especìficamente designado.

Evidentemente, com o desdobramento das funções governamentais, não há Câmara que possa fiscalizar cada uma das parcelas da despesa e apurar se o dinheiro foi gasto para o fim estritamente alegado e autorizado ou se o Executivo o desviou para fim diverso. Surgiu a necessidade de um órgão para controlar a execução do orçamento de sorte que o Legislativo não seja ludibriado pelo Executivo.

3. Depois dessa digressão histórica, podemos esquematizar as fases do orçamento, assinalando desde já que êle é um plano político de govêrno: os partidos em maioria, no Parlamento, concordando com o programa de serviços públicos do Executivo, dão autorização para as despesas, discriminando-as item por item assim como também para as receitas. Ora, por outras palavras, escolhidas as zonas geográficas e os objetivos para as despesas, os impostos determinam quais os indivíduos e quais os grupos profissionais ou econômicos que vão suportar e em que medida suportarão o respectivo sacrifício. Problema substancialmente político de valoração e não técnico. A obra dos técnicos começa depois de escolhido e objeto da despesa e quem vai pagá-la.

As fases do ciclo orçamentário são em decorrência, as seguintes:

1) Proposta do Executivo sob a supervisão política do Presidente da República e assistência de seus órgãos técnicos.
2) Discussão e aprovação dessa proposta pelo Congresso.
3) Sanção e execução do Presidente da República e Ministros.

4) Contrôle da execução do orçamento e parecer final sôbre as contas por parte do Tribunal de Contas.

5) Julgamento das contas pelo Congresso, que tem competência para recusá-las e submeter o Presidente e Ministros a *impeachment* em caso de atentados à probidade da Administração à lei orçamentária, à guarda e legal emprêgo dos dinheiros públicos.

Nesse esquema, o Tribunal de Contas é o órgão que se manifesta, não só no interêsse da moralidade administrativa mas também no da preservação dos objetivos pretendidos pelo Congresso quando autorizou despesas e receitas, controla os pagamentos do Executivo, pode impedi-los se não autorizados e dá parecer sôbre o conjunto e o detalhe da execução. Êle vela para que o Presidente e Ministros só gastem para os fins específicos do orçamento e dentro do limite que o Congresso traça a cada um dêsses fins.

4. Um pouco de direito positivo comparado corrobora a nossa afirmativa de que o Tribunal de Contas exerce a função precìpuamente política como instrumento do Congresso, ao lado de colaborar com o Executivo na salvaguarda da probidade administrativa.

Os escritores sôbre a matéria geralmente apontam, na fase contemporânea, três tipos de contrôle de execução orçamentária:

1.º *Legislativo* caracterizado por:

— Competência de um funcionário único, demissível apenas a critério do Parlamento;

— Contacto contínuo dêsse funcionário com a Comissão de Contas do Parlamento;

— Eventualmente, contabilidade superintendida por êsse funcionário;

— Ex. Inglaterra, Suíça, Suécia, Noruega, EE. UU., Chile, repúblicas do Pacífico.

2.º *Jurisdicional*:

— órgão colegiado compôsto de membros sem dependência direta do Parlamento nem do Executivo;

— processo judicial de apreciação das contas;

— subordinação de contabilidade ao Executivo sob fiscalização dêsse órgão. Ex. França, Itália, Brasil, etc.

3.º *Político-partidário*:

— contabilidade separada;

— contrôle pelo partido único: Ex. Rússia.

5. Observemos como funciona o contrôle das finanças britânicas, segundo os constitucionalistas Ivor Jennings, Kemp Allen, Wade, Godfrey Phillips e dos financistas A. E. Buck e Frank Harby.

Desde o *Exchequer and Audit Departments Act of 1866* (29 e 30 Vict. c. 391) emendado em 1921 e em 1939, foi criado o cargo do *Comptroller and Auditor General,* nomeado pela Coroa, sob a cláusula *during good behaviour* e sòmente demissível depois do pronunciamento expresso de ambas as Casas do Parlamento. Aliás, o título

dêsse cargo é mais pomposo: *Comptroller General of the Receipt and Issue of his Majesty's Exchequer and Auditor General of Public Accounts.* Goza das mesmas garantias e vantagens dos juízes da Suprema Côrte.

Por seus subordinados, ou diretamente, êsse alto funcionário acompanha a execução do orçamento e "se um Ministro tenta conduzir o Govêrno fora do apoio do Parlamento e da Nação", é êle "who can frustate the attempt by refusing to authorize the issue of funds", como comenta Kemp Allen.

Vigia assim, à frente de pequeno batalhão de cêrca de 400 a 500 funcionários, em Londres e noutros pontos da Grã-Bretanha, a realidade das contas, sem nenhuma subordinação de qualquer natureza ao Gabinete de Ministros, embora deva colaborar com o Tesouro.

A técnica de inspeção é curiosa. Ao passo que no contrôle do 2.º tipo, ou jurisdicional, tôdas as contas passam ou devem passar por exame, que, por isso mesmo, dado a enormíssima quantidade delas, tende a ser de superfície e de forma, o do Auditor inglês escolhe, ao acaso, determinadas seções de cada departamento e as submete a uma devassa rigorosa. E' o de que lá chamam de *test audit*, cuja eficácia vem sendo abonada pelo depoimento dos autores. Nenhuma repartição sabe exatamente quando ou que seção de sua despesa será inopinadamente investigada e sob essa ameaça constante, empenha-se em manter absoluta regularidade. Além dêsse *test audit* nos departamentos fazem-se freqüentes *test checks* também de surprêsa nas unidades administrativas locais.

O *Comptroller and Auditor General* está permanentemente em contacto, é responsável para com a Comissão de Contas da Câmara dos Comuns e é considerado funcionário do Parlamento. Êsse órgão parlamentar, criado em 1861, tem o nome de *Public Accounting Committee* e é composto de 15 deputados, invariàvelmente presididos por um membro da oposição. Além de apresentar relatório geral sôbre a execução orçamentária o *Comptroller* deve informar o *Committee* quando observar disperdícios, duplicação de despesas, etc., ainda que não haja excesso ou estôrno de dotações.

Freqüentemente, o *Comptroller* trabalha no seio da Comissão Parlamentar, como colaborador desta. Êle, aliás, por êsse contacto com o *Public Accounting Committee* não está impedido de dirigir-se ao Presidente da Câmara, ou a esta.

Segundo Young, quando a Comissão Parlamentar faz leve e suave advertência, ao Tesouro, como arrulho de pomba, o Tesouro ruge como leão da Líbia para o Departamento que deu causa à falta.

Êsse protótipo inglês inspirou o sistema de contrôle dos países escandinavos, Estados Unidos e algumas repúblicas espanomericanas do Pacífico, por influência das comissões de peritos que as aconselharam sob a direção do economista Kemmerer.

6. E' sabido que as práticas orçamentárias americanas eram pouco edificantes até 1921, quando o Congresso, depois de movimento da opinião pública durante anos, votou o *Budget and Accounting*

Act de 1921, que criou o *Bureau of Budget* e um alto cargo — o do *Comptroller General* dos Estados Unidos, nomeado pelo Presidente da República por um prazo de 15 anos com a prévia consulta e aprovação do Senado.

Por isso, tem sido entendido que não poderá ser demitido sem pronunciamento do Senado. Pelo menos, a isso conduz a decisão da Côrte Suprema no caso Humphrey, em 1935.

Na expressão de Ferguson e de Mc Henry, em obra de 1950, o *Comptroller General* é "one of the most conspicous fiscal officials of the country and certainly the most controversial".

Pode impugnar qualquer pagamento e imputá-lo à responsabilidade pessoal do funcionário pagador na apreciação *ex-post auditing*. Por isso mesmo, os funcionários não raro o consultam prèviamente. A decisão dêle é final e conclusiva.

As controvérsias sôbre o *Comptroller General* foram suscitadas pelas hostilidades que atribuíram ao titular do cargo em relação à política do *New Deal*, que não dispunha de verbas adequadas. A resistência do *Comptroller* irritou profundamente Roosevelt, que, durante 3 anos, deixou de prover à substituição do titular demissionário. Em 1937, Roosevelt tentou a abolição do cargo entregando-se o contrôle ao próprio Tesouro.

Em 1946, o *Legislative Reorganization Act*, que traçou a modernização de métodos do Congresso, declarou expressamente que o *General Accounting Office*, repartição dirigida pelo *Comptroller General*, é parte do Poder Legislativo. A opinião geral é a de que só poderá ser demitido por *impeachment* ou decisão conjunta de ambas as Casas do Congresso. Antes, o *Reorganization Act* de 1939 excluiu qualquer modificação nas atribuições do *Comptroller*, a despeito daquelas *pugnacious tendencies* que Roosevelt atribuiu a Mac Carl, após cuja demissão o cargo permaneceu vago por 3 anos.

Estudos exaustivos sôbre o orçamento e sôbre a administração financeira foram feitos recentemente pela chamada *Hoover Commission*, que não poupou críticas aos métodos dos Estados Unidos. Propunha êle a substituição do *Comptroller General* por um *Auditor General*. Mas a reforma de 1949, após os trabalhos da *Hoover Commission* deixaram incólumes o *Comptroller General* e o *General Accounting Office*. Êste continua a ser uma contadoria central da União, o que conduz à anomalia de controlar os seus próprios lançamentos.

Na opinião autorizada de Buck, o sistema dos Estados Unidos, "faz um triste papel comparado, por exemplo, com o *Exchequer and Audit Department* inglês. Sugere: a) criação dum órgão qualificado, independente do Executivo para exame *a posteriori* das contas; b) criação de uma comissão parlamentar para conhecer dos trabalhos dêsse órgão; c) uma via regular de contacto entre êsses dois organismos e o Tesouro para assegurar uma ação legislativa rápida sôbre todos os críticos e recomendações. E Buck acrescenta textualmente que

"o melhor exemplo é a Comissão Parlamentar inglêsa dominada pela oposição".

7. Com a Revolução Francesa, a Assembléia Nacional de 1790 teve a ilusão de poder examinar, em pormenores, diretamente, tôdas as contas da nação. O malôgro foi completo.

Sob a denominação bonapartista, criou-se a *Cour des Comptes,* por lei de 16-9-1807, com atribuições de contrôle posterior sôbre as finanças do país e das administrações locais.

Após a queda de Bonaparte, instituído um arremêdo de Monarquia constitucional do tipo inglês, a *Cour des Comptes* provou a sua eficiência quando, sem verbas adequadas, o Ministro da Justiça ordenou, em 1829, a despesa de 179.000 fr. para instalação dum restaurante no Ministério. Embora, o palácio ganhasse valor com essa obra, o rei pagou a despesa pessoalmente de seu bôlso .

Mas a Côrte de Contas da França é tìpicamente uma jurisdição administrativa, pois suas decisões podem ser reformadas, em grau de cassação, pelo Conselho de Estado, o grande órgão que no sistema francês goza de poder jurisdicional sòmente comparável ao nosso Supremo ou à Côrte Suprema dos Estados Unidos. Não obstante, ela comunica as irregularidades administrativas ao Legislativo para os efeitos da conta geral do ano financeiro e responsabilidade dos Ministros. Acentuam os comentadores, que êsse elementos chegam seròdiamente ao contrôle parlamentar. Não raro, seis e sete anos depois, segundo a obra recente de Waline.

A *Cour des Comptes,* além de estender a sua vigilância sôbre as administrações departamentais e comunais, colhe nas suas malhas as instituições de direito privado que recebem subvenções e auxílios do govêrno. Com a tremenda expansão da parafiscalidade, isto é, da delegação do poder tributário do Estado às autarquias e órgãos autônomos, inclusive alguns que, aparentemente, são de direito privado, a lei n.º 49 - 1950, de 31 de dezembro de 1949, dispôs sob a sujeição dêsses órgãos à Côrte de Contas.

O modêlo francês logrou larga imitação no mundo, a começar pela Bélgica e pela Itália, onde a influência bonapartina penetrou pelas baionetas. Durante muitas décadas, os autores disputaram sôbre os inconvenientes e vantagens respectivas e paralelos dos tribunais de contas de tipo francês, belga ou italiano, isto é, contrôle *a priori* ou *a posteriori.*

Espanha, Portugal, Alemanha, Japão e vários países têm Tribunais de Contas que, com maiores ou menores diferenças, refletem a cópia do modêlo francês.

8. Na estrutura política russa, impera o sistema de partido único, sem qualquer tolerância para com os grupos minoritários. Lògicamente, a prestação de contas do govêrno faz-se perante órgão partidário, o *Rabkrin,* ou comissariado de inspeção de operários e camponeses.

Essa experiência nada poderia sugerir ao nosso sistema constitucional expressamente pluri-partidário à base de eleições proporcio-

nais para representação de tôda minoria que alcance certa consistência ou expressão na opinião pública.

Mas, em todos os protótipos, resultou claro a função política primacial e importante que exerce o contrôle de contas, como vigilância sôbre a fidelidade dos agentes executivos do poder à vontade do povo através de seus órgãos de representação.

9. Êsses três tipos de contrôle da execução tributária admitem não só variante, mas, também, peculiaridades que distinguem o sistema de cada país em relação aos demais.

Na Inglaterra, observa-se a atuação ativa, operante e viva do *Committee of Public Accounts*, da Câmara dos Comuns, cuja competência, na prática, raia pelo poder normativo. Não só essa Comissão parlamentar pode intimar qualquer autoridade para se explicar perante ela, ou apresentar documentos, mas também traça regras que são obedecidas pelos Ministérios, como expôs Frank Harby, recentemente, em conferência na Faculdade de Direito de Paris:

"Os relatórios do *Committee* estabeleceram uma espécie de código financeiro na Grã-Bretanha, mas êsse código tem a grande vantagem de não ser estatutário (isto é, legal), e se o *Committee* pensa que as normas já não convêm mais às circunstâncias atuais, não é obrigado a mantê-las. Em verdade, as prescrições jurídicas não desempenham papel importante na administração financeira inglêsa: essa administração é antes regulada pelo bom-senso e pela cooperação amistosa".

Dessa "prática empírica que procura, no momento, a melhor solução do problema", dá o conferencista o atestado de que se colhem bons resultados, pois nenhuma autoridade, ou funcionário, procura fugir às regras do jôgo, tanto mais quanto a demissão sancionará inexoràvelmente qualquer falta relativamente grave.

Outro curioso depoimento foi o do professor sueco N. Herlitz, da Universidade de Estocolmo, quando ouvido pela Comissão de Estudo da Reforma Orçamentária, em Paris:

"Há, entre nós, uma regra que, compreendo bem, parecerá de todo impossível, utópica e incrível aos olhos dum estrangeiro, mas que olhamos, em nosso país, como base essencial de nossa vida pública. Refiro-me à regra que reconhece a qualquer pessoa o livre acesso aos documentos dos ministérios ou repartições centrais e locais. Por êsse meio, o público é convocado a controlar tôda a nossa administração. Êsse contrôle se realiza um pouco ao acaso. Mas os jornais lá estão sempre para informar quanto se passa na administração. Se acreditam que ocorreram irregularidades vêm pedir os documentos e os criticam. Ações dessa natureza não são raras".

Na Bélgica, os conselheiros do Tribunal de Contas são nomeados pelo Parlamento.

E' difícil julgar-se dos méritos do sistema jurisdicional pôsto em confronto com o do contrôle parlamentar por órgãos de funcionamento mais simples, como o inglês. Os depoimentos são contestes em reconhecer a eficácia do método britânico, mas não se poderá saber até

que ponto para isso concorrem o caráter e a educação política da Inglaterra.

A raiz da controvérsia, em última análise, reside em saber-se se o órgão de contrôle deve ser subordinado ao Parlamento, ou ser tão independente dêste quanto do Executivo.

Êsse problema tem permanecido em tela, durante décadas, na Suíça, onde, desde 1876, a Assembléia Federal pôs em debate a conveniência da criação dum Tribunal de Contas. Várias vêzes, no curso de duas gerações, a questão foi reaberta, decidindo o Legislativo que o sistema jurisdicional não teria certamente mais eficácia, e, além disso, pecaria por mais lento, imperfeito e dispendiosíssimo.

Na prática suíça, o contrôle é supervisionado por delegados das Comissões parlamentares de finanças do Conselho Nacional e do Conselho dos Estados. O próprio órgão executivo, o Conselho Federal, preferiu o contrôle parlamentar direto.

10. Reclamado desde a Independência e projetado, desde 1840, por Manoel Alves Branco, o Tribunal de Contas nasceu pouco depois da proclamação da República, pelo Decreto n.º 966-A, de 7-11-1890, graças, sobretudo, à iniciativa de Rui Barbosa, que o justificou como "corpo de magistratura intermediária entre a Administração e a Legislatura", de sorte que haja "entre o Poder que autoriza periòdicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa um mediador independente, auxiliar de um e outro, que comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja não só vigia, como a mão forte da primeira sôbre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta, próxima ou remotamente, discrepem da linha vigorosa das leis de finanças".

Doze ou treze leis e decretos modificaram, sem atingir fundamentalmente, o Tribunal de Contas, até que a Constituição de 1934 o definiu, nos arts. 99 a 102, como "órgão de cooperação das atividades governamentais". Não o suprimiu a Carta Constitucional outorgada em 1937, mas o decreto-lei n.º 426, de 12-5-1938 restringiu-lhe as atribuições fiscalizadoras. Evidentemente, no período de 1937 a 1945, o Tribunal de contas perdeu o seu sentido político, porque as contas da execução orçamentária teriam de ser aprovadas, como o foram, pelo próprio poder de fato que as prestou.

Curioso é que, até a Constituição de 1946, o pessoal do Tribunal de Contas era incluído no quadro do Ministério da Fazenda, como se devesse alguma subordinação a êste.

Em verdade, o nosso órgão de contrôle da execução orçamentária vem galgando penosa *via crucis* para desempenhar a sua tarefa constitucional.

Nos primeiros anos, seus relatórios foram apresentados ao Ministro da Fazenda. Mais tarde (e essa prática veio a ser obrigatória a partir de 1912, por obediência à Lei n.º 2.511, do ano anterior), os relatórios foram encaminhados ao Congresso.

De 1930 a 1933, não houve relatórios, devido à interrupção do funcionamento do Congresso.

Após a Constituição de 1934, o Tribunal ofereceu "parecer prévio" sôbre as contas do Presidente da República e "relatório" sôbre o exercício financeiro. Foi essa a primeira vez após 43 anos de fundado o Tribunal, que o Legislativo se pronunciou sôbre as contas presidenciais.

Em 1937, deveria ocorrer fato sensacional: pronunciando-se sôbre o exercício de 1936, o Tribunal adotou parecer prévio do Ministro Thompson Flores, contrário à aprovação das contas do Presidente da República.

Já em 1893, surgira a primeira crise quando o Ministro da Fazenda, Serzedelo Correia, pediu demissão por não concordar com a hostilidade do Presidente Floriano Peixoto à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Em seguida à Constituição de 1946, êsse órgão recebeu nova reestruturação por lei do Congresso e voltou a dar parecer sôbre as contas presidenciais. Aprovou-as o Congresso, ao passo que, no regime de 1934, pertencia à Câmara dos Deputados a competência para julgá-los.

11. A julgar pelo parecer sôbre as contas relativas ao exercício de 1951, o próprio Tribunal reconhece que seu contrôle ainda não atingiu a eficácia desejada pela Constituição. Aponta êsse documento "estornos de verbas frontais ou dissimuladas e pagamentos sem créditos ou além dos créditos, apesar da absoluta vedação estatuída no art. 75 da Constituição".

Há, ainda outras passagens surpreendentes, como estas:

"152. Importa ainda sanear as Contas do Govêrno das irregularidades decorrentes de infrações do texto constitucional, como, *verbi gratia,* os estornos de verbas frontais ou dissimulados, e os pagamentos sem créditos ou além dos créditos, o que tudo ocorreu no exercício financeiro de 1951, apesar da vedação absoluta estatuída no art. 75 da Constituição".

.....

"Não é possível, no presente Parecer Prévio — neste, como em muitos outros assuntos — cumprir a nossa missão constitucional. O nosso exame cifra-se a recolher a palavra oficial e conferir rubricas e documentos, quando os há. A fiscalização do Tribunal limita-se a um campo insignificante, dentro das cifras, já de grandeza considerável, da execução orçamentária.

"Êste — o Tribunal — não pode obrar milagres, não possuindo os elementos necessários para opinar, nem os comprovantes para basear as suas apreciações, tendo de utilizar-se das puras e simples alegações que lhe são remetidas, quando o são".

.....

"E' impossível informar ao Congresso sem as contas dos responsáveis que não vieram. — E' impossível julgar o que depende de verificação não feita"

.....

"162. As contas dos administradores das entidades autárquicas... Para que falar nelas?

"O Congresso Nacional conhece a gravidade da situação. Está no conhecimento geral a recalcitrância dos responsáveis à prestação das contas de gestão dessas vultosas somas arrecadadas ao povo.

"Mais do que isso. A simples remessa dos balanços à Contadoria Geral da República não foi feita, apesar do prazo estabelecido pela Circular n.º 2/52, de 15 de janeiro de 1952, na forma do disposto no artigo 4.º do Decreto-lei n.º 5.570, de 10 de junho de 1946. Quem o afirma é a Contadoria Geral, à página 33 da Apresentação dos Balanços Gerais da República, em anexo".

"174. Advirta-se, porém, que pelo Orçamento não passa a maior porção dos dinheiros públicos.

"Atente-se em que, nas Contas de 1951, as cifras do Balanço Financeiro alcançaram a ordem de grandeza de quase quarenta e nove (49) bilhões de cruzeiros (página 72 do 1.º volume das contas), reduzindo a percentagem de 13,34% para 5,98%.

"E o Balanço Patrimonial totalizou a soma de quase cento e nove (109) bilhões de cruzeiros (página 98 do 1.º volume).

"E ainda não é tudo".

"176. Igualmente, numa organização democrática, não se justifica a floração das despesas secretas, de caráter reservado e confidencial, que, dia a dia, crescem e ameaçam de crescer mais".

.....

"Verifica-se dos Balanços que a despesa efetivamente paga foi de Cr$ 21.963.820.182,40.

"Entretanto, apenas 13,34% dos pagamentos efetuados, ou sejam Cr$ 2.931.100.311,67 vieram ao Tribunal e Delegações para registro prévio ou posterior, conforme está demonstrado a seguir: ...." (Suplemento ao "Diário do Congresso", n.º 137, de 26-7-52, págs. 15, 17)".

Em contraste com êsse realismo do quadro brasileiro, tal como o pinta o próprio Tribunal de Contas, note-se que, na Inglaterra, a previdência ou seguro social é submetida ao *Comptroller General* e os serviços das estradas de ferro, correios e telégrafos, eletricidade, carvão e gás — explorados por sociedades anônimas mistas ou autárquicas, submetem suas contas ao exame de peritos-contadores e depois as apresentam a julgamento parlamentar através do *Public Accounts Committee* da Câmara dos Comuns (Harby, nos *Annales de Finances Publiques*, do Instituto de Direito Comparado da Universidade de Paris, vol. ns. XI-XII, págs. 162 e 163).

Na **França**, é geral a regra de que a *Cour des Comptes* julga as contas de qualquer pessoa que maneje dinheiro público, inclusive Câmaras de Comércio ou de Ofícios, Fundação Carnegie etc. Não es-

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

capam a seu contrôle contabilidade não-públicas, como associações ou fundações reconhecidas de utilidade pública, quando mais da metade de seus recursos provém de subvenções do Estado (Decreto-lei de 20-3-1939 — Ver Waline — *Le Budget* no Tr. Elem. Sc. Leg. Financ. de Laferrière e Waline, pág. 175-176). Isso prova que a parafiscalidade se ali escapa ao orçamento, não se livra do Tribunal de Contas.

Disso se conclui que o contrôle orçamentário, no Brasil, não atingiu a eficiência quer do sistema inglês, quer do francês. E' notória a luta dêsse órgão para se subordinarem à prestação de contas certas instituições parafiscais, como o *Sesi*.

12. Os textos legais e regulamentares sôbre o Tribunal de Contas, no Brasil, são os seguintes:

Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890;

Dec. n.º 1.166, de 17-12-1892 (seu primeiro Regulamento);

Dec. n.º 392, de 8-10-1896 (reorganização);

Dec. n.º 2.409, de 23-12-1896 (novo regulamento);

Dec. n.º 2.311, de 20-12-1911 (regulando a tomada de contas);

Dec. n.º 9.393, de 28-2-1912 (para execução do antecedente);

Dec. n.º 2.891, de 30-11-1914 (registro sob protesto);

Dec. leg. n.º 3.421, de 12-12-1917;

Dec. n.º 3.454, de 6-1-1918 e Reg. de 23-10-1918 (reorganização do Tribunal e seus serviços);

Dec. n.º 15.770, de 1-11-1922 (modifica o regulamento baixado para observância do art. 124 do Dec.-leg. n.º 4.555, de 10-8-1922 e da Lei n.º 4.536, de 28-1-922, ou seja o Código de Contabilidade, ainda em vigor); Lei n.º 4.632, de 2 de janeiro de 1923.

A Lei n.º 156, de 24-12-1935, regulou-lhe o funcionamento: foi a sua lei orgânica até 1937.

Dec.-lei n.º 426, de 12-5-1938 e modificações posteriores;

Lei n.º 830, de 23-9-1949 (Reorganiza o Tribunal de Contas da União);

Lei n.º 1.489, de 10-12-1951 (Institui normas especiais para aplicação de créditos orçamentários e adicionais concedidos ao Ministério da Agricultura).

13. A Constituição de 1946, no art. 7.º, VII, "f", erige a "prestação de contas da administração" à altura de princípio que os Estados deverão acatar sob pena de intervenção do Govêrno Federal.

Mas não impõe o sistema jurisdicional ou de tribunais de contas, limitando-se a estatuir que, nos Estados e Municípios a fiscalização se fará na forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais" (art. 22). Estas poderão, portanto, adotar o sistema do *Comptroller* de tipo britânico. Todavia, os Estados quase todos instituíram Tribunais de Contas. Até Estados de minguados recursos, como Amazonas preferiram essa forma dispendiosa.

E' susceptível de controvérsia a constitucionalidade da sujeição das contas dos Prefeitos a órgão subordinado ao Executivo estadual, desde que, não obstante o art. 22, já citado, o art. 28, II, assegura ao Município autonomia "pela administração própria, no que concerne ao

seu peculiar interêsse e, especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas". Parece, pois, que as Constituições estaduais podem e devem instituir o contrôle da execução orçamentária de seus municípios, mas por órgãos dêstes ou independentes, como o Tribunal de Contas.

Alguns Estados norte-americanos, como Minesota, Wyoming e outros submetem as contas municipais ou locais à inspeção de repartição estadual. Mas não vale o precedente desde que nenhuma cláusula da Constituição dos Estados Unidos consagra a autonomia dos Municípios. Êles são agências ou criações dos Estados.