— Parecer sôbre as contas do Govêrno relativas ao exercício de 1968.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

ANEXO I À ATA N.º 88/69

Parecer emitido pelo Tribunal de Contas da União, na Sessão Especial realizada em 27 de novembro de 1969, sôbre as Contas do Govêrno referentes ao exercício de 1968, em cumprimento às disposições constitucionais, legais e regimentais.

PARECER

O Tribunal de Contas da União,

Considerados os aspectos contábeis do relatório das contas do Govêrno da República, ou seja, os seus aspectos formais; os resultados financeiros conseguidos pela política adotada e firmemente obedecida, sobretudo no relativo à contenção do processo inflacionário e à das despesas;

Considerando ainda que as deficiências apontadas não representam qualquer defeito de natureza ética, mas constituem simples frutos das dificuldades do país não de todo em todo articulado administrativamente e em luta com problemas de implantação de reformas;

Considerados, afinal, os esforços contínuos e infatigáveis despendidos pela administração a que presidiu o preclaro Presidente Artur da Costa e Silva.

é de parecer que sejam aprovadas as contas do exercício de 1968, encaminhadas pela Presidência da República ao Congresso Nacional.

T.C., Sala ias Sessões, em 27 de novembro de 1969. *Iberê Gilson*, Presidente; *Abgar Renault*, Ministro-Relator; *Antônio de Freitas Cavalcanti*, Ministro; *Wagner Estelita Campos*, Ministro; *Victor Amaral Freire*, Ministro; *Mauro Renault Leite*, Ministro; *Clóvis Pestana*, Ministro; *Vidal da Fontoura*, Ministro; *Ewald Pinheiro*, Ministro.

ANEXO II À ATA N.º 88/69

Declaração de voto apresentada pelo Sr. Ministro Antônio de Freitas Cavalcanti, na Sessão Especial realizada em 27 de novembro de 1969, quando o Tribunal de Contas da União, ao acolher as conclusões do Relatório elaborado pelo Sr. Ministro Abgar Renault, sôbre o exercício financeiro de 1968, aprovou o Parecer proposto por S. Exa. sôbre as Contas do Govêrno referentes àquele período, nos têrmos das disposições constitucionais, legais e regimentais.

Cumpre o Tribunal de Contas da União, ao aprovar com suas conclusões, o parecer prévio sôbre as contas do Presidente da República, a alta tarefa que lhe é marcada, por via constitucional, conforme preceitua o § 2.º do artigo 70 da Emenda n.º 1 promulgada em 17 de outubro de 1969, e cujo texto reproduz, com pequena alteração de forma, princípio tradicional no direito brasileiro.

Na elaboração do importante documento culmina todo o processo de fiscalização e contrôle da administração financeira nacional, no setor público, exercido por órgão especializado, e segundo e metodologia do nôvo sistema que assenta bàsicamente no contrôle interno a cargo do próprio Poder Executivo, habilitando tècnicamente o Congresso Nacional a proferir o julgamento das contas do Presidente da República e, por meio delas, avaliar os resultados de sua política econômico-financeira, acertos e falhas da execução orçamentária e, bem assim, os reflexos do programa de govêrno no desenvolvimento do País.

Urge, portanto, que o Tribunal tenha o seu mecanismo de fiscalização pôsto em funcionamento em nível de eficácia que lhe permita captar, de modo adequado, no tempo hábil, num regime permanente e estável, as formas negativas da administração financeira, sob pena de apanhá-los a destempo, já consumadas, sem meios legais e práticos para as coibir e punir.

Se falha, na mecânica do sistema atual, a parte que toca aos órgãos da administração direta e descentralizada, no exercício do contrôle interno, está, implícita e irremediàvelmente, prejudicada a ação do Tribunal, na esfera de sua competência.

Tendo perdido inteiramente qualquer ingerência na movimentação e distribuição dos recursos provenientes dos créditos orçamentários e especiais, que fluem através do Tesouro, pela via bancária, em forma de repasses e sub-repasses, conforme o esquema de programação financeira, extinta, por igual, a jurisdição preventiva que lhe facultava o exame das despesas, sua legalidade, notas de empenho, classificação e imputação a crédito próprio; sem qualquer contrôle çuanto à celebração e execução dos contratos de obras e serviços públicos, investimentos, prestação de aval e garantia do Tesouro nas operações de empréstimos e financiamentos — para citar os aspectos mais importantes — criou-se, de resto, para o Tribunal de Contas situação de irrecorrível submissão à eficiência das instituições de contrôle da administração financeira, na área do Executivo, de acôrdo com as normas estabelecidas na Constituição de 1967. Decreto-lei n.º 199/67 e nas diretrizes da Reforma Administrativa.

Malgrado esforços isolados, que cumpre notar em alguns setores, o contrôle interno não funcionou sequer razoàvel-

mente, afetando, por conseguinte, no seu todo e de maneira grave, a própria validade da fiscalização financeira e orçamentária na forma instituída em 1967 sob a melhor inspiração renovadora.

A rigor, os defeitos não derivam estritamente do nôvo sistema, que aliás, não revelou, pelas suas peculiaridades, justa indicação à realidade brasileira; resultam, precìpuamente do seu não funcionamento, isto é, no acionamento do contrôle interno, que deve em tudo antecipar-se, criando condições indispensáveis para assegurar a eficácia do contrôle externo, tal como prescreve a própria Constituição (art. 71, I) ao modelar a imagem da nova técnica de fiscalização e contrôle das finanças públicas.

É fora de dúvida — e aqui tenho sustentado várias vêzes — que as tarefas do Tribunal de Contas estão sendo prejudicadas, no cerne de sua função constitucional, pelas deficiências e hesitações dos órgãos especializados do Poder Executivo, gerando-se um hiato na fiscalização, pelas falhas apontadas nos dois últimos exercícios já que se considera o ano de 1967 como de transição entre os dois regimes.

Avalio, por essas circunstâncias, as dificuldades postas à frente do eminente Relator das Contas do Presidente da República, no exercício de 1968, Ministro Abgar Renault, e por êle próprio assinaladas, com a sobriedade que é do seu estilo, em vários itens do notável trabalho, ora submetido à apreciação do Tribunal.

É evidente que, pelo descompasso do contrôle interno, a cargo do Poder Executivo, certamente não foi possível aos setores técnicos do Tribunal de Contas coligir, ordenar e sistematizar, no correr do ano, e na prática da fiscalização financeira e orçamentária, os elementos que utilizariam, para o necessário confronto, na análise dos balanços gerais organizados pela Inspetoria Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, e que integram, do ponto de vista formal, as próprias contas do Govêrno da República.

Reduz-se, assim, o importante trabalho, pela inópia de dados inerentes à tarefa específica do Tribunal, a simples conferência dos balanços gerais, certificando-se a exatidão dos múltiplos lançamentos contábeis, a apuração da receita, sua classificação pela natureza dos tributos e áreas geográficas, índices de crescimento; a demonstração da despesa por setores de atividades do Estado, conforme a discriminação posta em lei, marcando-se os percentuais de aplicação, sem refugir à referência e relacionamento das despesas irregulares, com a formulação, afinal, de elementos estatísticos presumìvelmente corretos.

Em outras palavras, realiza o Tribunal excelente perícia técnica dos balanços da União, num teórico exercício de auditoria em alto nível, sem dispor, porém, dos elementos essenciais para formular qualquer impugnação a resultados parciais ou globais nêles inseridos, o que sòmente seria possível pela sistemática e gradual apreciação da gestão financeira através dos balancetes mensais de receita e despesa, registro ordenado dos gastos pelo sistema de repasses ou subrepasses, assento completo dos responsáveis e gestores de bens e valôres públicos, contrôle dos empenhos conforme limite de despesa pré-estabelecido; registro dos contratos de obras e serviços, também obedecido limite de custo para excluir os de pequeno vulto; anotação das concessões de aval e garantia nas operações de empréstimos e financiamentos; enfim, dos elementos inerentes ao exercício normal de sua competência, abrangendo as múltiplas atividades do Poder Público e seus agentes no tocante à execução orçamentária.

Em tais circunstâncias impus-me destacar, pela importância que reveste, a

contribuição pessoal inserta no parecer pelo ilustre Relator, renomado especialista em assuntos educacionais, com larga experiência da problemática brasileira, e reconhecida formação universitária.

São, sem dúvida, de indiscutível valor e atualidade os temas de que se ocupa e nos quais se alonga com proficiência, versando questões inerentes ao Estado Moderno — a descentralização administrativa, suas teorias, efeitos e implicações na manipulação do Poder Público; a formação de entidades para-estatais, conceituação no direito brasileiro e alienígena, a fiscalização dos órgãos da administração indireta, fundos especiais.

Tôda a matéria é exposta com método e clareza inexcedíveis, e é de ser acolhida, desde logo, a lúcida conclusão que nos dá quanto às entidades da administração indireta, ao colocá-las, por igual — autarquias, emprêsas públicas, sociedades de economia mista, serviços sociais e fundações culturais ou educacionais, estabelecimentos de serviço público — sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União, para efeito do contrôle financeiro, dirimindo controvéssia suscitada em setores já identificados.

Cumpre, de outro passo, considerar os resultados a serem colhidos das inovações postas na reforma constitucional promulgada a 17 de outubro de 1969, com vistas à elaboração orçamentária, e os naturais reflexos no poder de fiscalização por parte do Congresso Nacional.

A simplificação e racionalização do processo legislativo, para emenda e votação da Lei de Meios, em função dos programas anuais e plurianais, deve corresponder o fortalecimento do sistema de contrôle, com a ajuda do Tribunal de Contas da União, e mediante o aparelhamento material e técnico da Comissão de Tomada de Contas e Fiscalização Financeira, a ser constituída certamente de representantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para desempenho básico no contrôle externo, assumindo o Parlamento Brasileiro, de modo efetivo e eficaz sua mais alta missão na tradição do direito constitucional.

Assim, com as ressalvas constantes do meu voto, nos pontos indicados, aprovo as conclusões do parecer emitido pelo Senhor Ministro Abgar Renault, sôbre as contas do Presidente da República, em 1968, com aplausos ao brilhante trabalho que acresce novos e vigorosos subsídios à história da fiscalização e contrôle das finanças públicas em nosso País.

Sala das Sessões, 27 de novembro de 1969. *Freitas Cavalcanti*, Ministro.

ANEXO III À ATA N.º 88/69

Declaração de voto apresentada pelo Sr. Ministro Wagner Estelita Campos, na Sessão Especial realizada em 27 de novembro de 1969, quando o Tribunal de Conta da União, ao acolher as conclusões do Relatório elaborado pelo Sr. Ministro Abgar Renault, sôbre o exercício financeiro de 1968, aprovou o Parecer proposto por S. Exa., sôbre as Contas do Govêrno referentes àquele período, nos têrmos das disposições constitucionais, legais e regimentais.

VOTO

Acaba o Tribunal de ouvir a leitura do brilhante trabalho do Senhor Ministro Abgar Renault.

Dá-nos S. Exa., uma vez mais, demonstração de sólida cultura geral — um dos grandes predicados do homem público — porque elastece a visão e as perspectivas no trato dos problemas, ampliando horizontes e alimentando o espírito de transigência e compreensão na análise dos acertos e desacertos próprios da condição humana. A cultura geral, aliada ao espírito público, permitiu que o Ministro Abgar Renault se sentisse gradativamente um homem

cada vez mais realizado ao longo de trabalhosa jornada na administração, nas letras e em outras atividades, o que lhe possibilita a grandeza com que encara os problemas e os homens, sem o açodamento dos que se querem realizar a curto prazo e sem as limitações dos que sòmente encaram os fatos dentro dos horizontes das próprias especializações profissionais.

S. Exa. denomina modestamente de "pequeno exercício de idéias gerais" o expressivo capítulo inicial de seu trabalho, que eu preferiria denominar de ensaio de análise (e não pequeno) de idéias gerais.

Precisamente nesse capítulo inicial é que pretendo deter-me, porque o julgo o mais expressivo e, em certos aspectos dos mais úteis de todo o Relatório.

Dir-se-á que se trata, apenas, de "idéias gerais". Mas exatamente elas condicionam a compreensão e o melhor encaminhamento de solução dos grandes problemas de govêrno.

Não foi por outro motivo que o Marechal Liautey, considerado um dos maiores administradores coloniais da França, explicando como concebia o seu papel de supremo orientador da obra de civilização realizada em Marrocos, dizia: "Eu sou um técnico das idéias gerais".

Façamos, exemplificativamente, referências breves a alguns aspectos importantes daquela magnífica análise de idéias gerais pertinentes aos problemas administrativos e de govêrno.

Antes de mais nada, a oportuna ênfase sôbre a conceituação do Estado Moderno, em que se ressalta a regra da predominância da *eficiência* sôbre o *aspecto ideológico*.

Como conseqüência, o fenômeno da descentralização, que o Ministro-Relator distingue bem em sua natureza institucional e em seu caráter *burocrático* ("melhor arranjo interno").

Demorando-se no primeiro aspecto, o Ministro Abgar Renault apresenta talvez a melhor contribuição dessa Parte de seu trabalho: a extensão e a delimitação do contrôle externo na área da administração indireta.

Valiosas as considerações que tece sôbre as autarquias, os Fundos Especiais e as Fundações".

Muito oportunas, por outro lado, as considerações sôbre o Salário Educação. O contrôle respectivo, acentua o Relator, necessitaria do apoio, como sucede com os Fundos de Participação, de adequado sistema de sanções. Sábia a lição do notável e ainda não superado Fayol: o contrôle, para que se torne eficaz, necessita aplicação em tempo oportuno e, mais, que seja acompanhado de sanções.

Também de destacar-se o registro feito pelo Relator de que a descentralização pode afetar — o que vem sucedendo entre nós — os princípios da unidade e da universalidade do orçamento, conseqüentemente, o aspecto fundamental da verdade orçamentária.

Fenômeno estreitamente ligado à oportuna análise do Ministro Abgar Renault é o que denominei, como Relator das Contas do exercício de 1965, de "Fuga ao Contrôle".

Àquela época examinei o referido fenômeno sob o aspecto da corrida para a autarquização de entidades da administração direta com o propósito (algumas vêzes pretexto) de libertação do emperramento burocrático. Se tivesse de examiná-lo hoje acrescentaria outro aspecto: o da resistência ao contrôle dentro do órgão da própria administração direta. É assunto sôbre o qual não desejo agora insistir, senão apenas destacar.

Observa muito bem o Ministro-Relator a pretensa antinomia entre autonomia e fiscalização — que êle denomina de recurso dialético. E cita Bielsa: "Uma das vantagens da descentralização é o contrôle."

Muitos administradores alimentam exatamente o pensamento oposto de que

uma das vantagens da descentralização é a liberdade do contrôle.

De particular importância as considerações expendidas sôbre a deficiência do contrôle interno, que o preceito constitucional erige em principal base de sustentação do contrôle externo. De fato, o contrôle interno ou se exerce de maneira precária ou pràticamente inexistente.

A reforma do sistema de contrôle externo ampliou e enobreceu, de maneira geral, a posição do Tribunal de Contas. Mas reitero, aqui, ponto de vista anteriormente manifestado: não se deveria suprimir, totalmente, o registro *a priori* dos contratos, mantido que poderia ser para os contratos de determinados níveis e importância. Na situação atual a atuação do Tribunal defronta os obstáculos naturais decorrentes do fato consumado.

É recente o exemplo de um contrato vultoso com firma particular — para executar serviços que deveriam estar afetos ao DASP — e que poderá atingir cifra superior a um milhão de cruzeiros novos (sem falar nas despesas a cargo da administração). Trata-se do concurso para Técnico de Tributação e o referido contrato ao que tudo indica, no regime de *registro a priori*, certamente não mereceria aprovação do Tribunal de Contas, até mesmo porque, além do aspecto já focalizado, contém cláusula de duvidosa legalidade, algumas até mesmo inéditas em nossa experiência governamental.

De maneira geral, as reformas adotadas na Administração Pública, notadamente a reforma administrativa e a do sistema de contrôle, padecem de um pecado original: elaboram-se na cúpula, sem a colaboração das bases.

E às reformas aplica-se, a meu ver, a sábia regra que Marshall Dimock aponta para o planejamento: deve êste partir da cúpula para a base e desta para aquela; o percurso nos dois sentidos é indispensável.

Uma reforma, para que alcance plena eficiência, deve ser aceita e para que seja aceita precisa ser compreendida, o que implica em colaboração das bases. É problema em que venho insistindo, de longa data.

Aspecto dos mais objetivos do trabalho do Ministro Abgar Renault é o que se refere às dificuldades externas e internas enfrentadas pelo Tribunal de Contas no exercício de sua missão.

Quanto às dificuldades internas destaco os seguintes pontos, alguns já focalizados pelo Ministro-Relator:

I — Necessidade urgente e inadiável de aparelhar o Tribunal com um Quadro de Pessoal que possa atender às suas atribuições atuais.

O Tribunal, tenho dito e repetido, conta com uma excelente equipe de pessoal, caracterizada, entretanto, pela sua acentuada deficiência quantitativa. Julgo-o, mesmo, o problema número um desta Côrte, no momento.

Por isso mesmo, quando do discurso de posse na presidência do Tribunal (que exerci em 1968) e a que dei caráter programático, ressaltei, com ênfase, o assunto e ao final do mandato, em discurso pronunciado a título de *prestação de contas*, apontei as providências tomadas: designação de uma Comissão de 2 Diretores e 1 Chefe de Grupo para elaboração de anteprojeto, que submeti ao plenário. Infelizmente por motivos alheios à minha vontade, o projeto não prosperou.

Faz-se mister que se cuide urgentemente do assunto, para obtenção de um Quadro de Pessoal que atenda, entre outros, aos seguintes requisitos:

a) número adequado de cargos para as diversas funções técnicas e administrativas;

b) provimento por concurso público de provas ou de provas e títulos, observado o critério do recrutamento regional;

II — Necessidade de prosseguimento do Curso de Prática de Auditoria Financeira e Orçamentária, através da

realização do 2.º subperíodo programado.

É de notar-se que o 1.º subperíodo apresentou excelentes resultados, de ordem teórica e principalmente prática.

III — Prosseguimento, em caráter sistemático, das Inspeções, indispensáveis ao exercício efetivo do contrôle externo.

Das dificuldades externas do Tribunal cuidei, demoradamente, no Relatório sôbre as Contas do Govêrno da República, exercício de 1965.

Àquela oportunidade procurei, além do mais, dar continuidade aos estudos a que, durante 4 anos consecutivos, tive de me dedicar, na Câmara dos Deputados, como Presidente da Comissão de Orçamento, para efeito da elaboração do Relatório anual sôbre a situação econômica e financeira do país.

A experiência de vida pública me tem ensinado que nem sempre se sustentam e defendem idéias com o propósito de sua imediata ou próxima adoção. Muitas vêzes, com acentuei certa feita em conferência, faz-se mister "preparar o terreno, criar condições para a aceitação daquilo que se deseja ver transformado em medidas concretas". Em outras palavras, cumpre também ao homem público lançar sementes e confiar em que um dia frutifiquem ou, para usar a expressão preferida pelos norte-americanos, "vender a idéia".

Oportuno recordar a lição de Pigors, segundo a qual a formação e o desenvolvimento do moral do grupo incluem aquela *capacidade de espera*, que não é passividade inerte, mas um potencial de fôrça pronto a ser utilizado no momento oportuno.

Lembro, a propósito, que em 1953 — há 16 anos, portanto, — em conferência pronunciada e debatida na Escola Superior de Guerra, preconizei cinco medidas posteriormente adotadas, uma 13 anos depois e quatro sòmente agora, na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

Enumero-as, acrescentando o diploma legal que as consagrou:

1.º) fixação de um vencimento-teto, com base nos vencimentos de Ministro de Estado (Decretos-leis n.os 81, de 1966, e 177, de 1967);

2.º) limitação dos vencimentos das administrações estaduais, locais e autárquicas aos níveis dos padrões do Poder Executivo (Constituição de 1967 e Emenda Constitucional n.º 1, de 1969);

3.º) fixação de limites para as despesas de pessoal da União, Estados e Municípios (Constituição de 1967. e Emenda Constitucional n.º 1, de 1969);

4.º) abolição do regime de participação na arrecadação do Estado (Emenda Constitucional n.º 1, de 1969);

5.º) criação de contencioso administrativo para julgamento dos litígios entre o servidor e o Estado (Emenda Constitucional n.º 1, de 1969);

Vale registrar que a 4.ª medida foi atenuada pelos Decretos-leis n.os 1.024 e 1.025 de 1969, mas de qualquer forma, mereceu adoção.

Por outro lado, quando Presidente da Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados, de 1957 a 1960, nos já referidos relatórios anuais sôbre a situação econômica e financeira do país, defendi diversas medidas que posteriormente foram objeto de lei. Exemplos: recuperação financeira das estradas de ferro e emprêsas de navegação, notadamente marinha mercante; reforma tributária; reforma bancária, com a criação do Banco Central; reforma administrativa; e Lei Orgânica do Orçamento.

Essa experiência me dá ânimo para aguardar que outras idéias por mim ventiladas, inclusive as que se referem à posição e às dificuldades externas e internas do Tribunal de Contas, um dia se concretizem.

No que diz respeito às últimas encontro agora o alento e o valioso refôrço que lhes dá — com vigor e maior cla-

reza — nosso ilustre colega e meu prezado amigo Ministro Abgar Renault.

Com estas considerações, Senhor Presidente e Senhores Ministros, alinhadas de improviso e depois deduzidas por escrito, dou meu voto endossando o Relatório e Parecer, no sentido da aprovação das Contas do Govêrno da República, referentes ao exercício de 1968.

Sala das Sessões, 27 de novembro de 1969. *Wagner Estelita Campos*, Ministro.

ANEXO IV À ATA N.º 88/69

Declaração de voto apresentada pelo Sr. Ministro Victor Amaral Freire, na Sessão Especial realizada em 27 de novembro de 1969, quando o Tribunal de Contas da União, ao acolher as conclusões do Relatório elaborado pelo Sr. Ministro Abgar Renault, sôbre o exercício financeiro de 1968, aprovou o Parecer proposto por S. Exa., sôbre as Contas do Govêrno referentes àquele período nos têrmos das disposições constitucionais, legais e regimentais.

O Tribunal novamente se reune para, no cumprimento de uma das suas tarefas mais importantes, examinar as contas do exercício financeiro encerrado.

Ouvimos o Parecer e o Relatório sôbre as contas de 1968 elaborado pelo ilustre Ministro Abgar Renault. Trata-se de documento à altura dos méritos do seu autor. Sua Excelência se deteve, com muita oportunidade, no exame das entidades da Administração Indireta, ressaltando o grande volume de recursos por elas movimentados e deu especial relêvo à necessidade do Tribunal aprimorar o seu contrôle sôbre tais entidades, para, com referência às suas atividades financeiras, oferecer ao Congresso Nacional e ao País em geral, um apanhado sintético das atividades, da eficiência, da atuação, da produtividade e dos resultados alcançados, pela Administração Federal, na sua globalidade. Enfatizou o eminente Relator, em particular, os fundos especiais, porta larga de que muitas vêzes recorrem os administradores para, invocando a necessidade de dispôr de maior flexibilidade administrativa, ficarem à margem de qualquer disciplina financeira e orçamentária. É preciso ter sempre presente que, contrôle e flexibilidade, não se excluem, não constituem pólos antagônicos. O que é preciso é que a flexibilidade se atenha a um mínimo de regras que assegurem o regular emprêgo dos dinheiros públicos e o contrôle se ajuste, em cada caso, ao tipo de atividade do órgão fiscalizado.

O Relator também faz uma análise tão profunda quanto lhe foi possível, dentro do prazo que o Tribunal dispõe, para o exame das atividades orçamentárias e financeiras dos órgãos da administração direta, detendo-se com muita objetividade em muitos dos seus pontos principais.

À vista dos elementos encontrados são oferecidos substanciosos dados para que se tenha uma visão panorâmica de como se executou o orçamento e qual o estado da administração financeira da União. Também é feita uma indicação sucinta das deficiências fiscalizadoras, tanto da administração como do Tribunal, apresentando oportunas sugestões para o urgente aprimoramento do contrôle interno e externo.

Apenas, somaria às sugestões do ilustre Relator mais uma: a necessidade de se pôr em prática mais íntima, mais permanente e mais extensa intercomunicação entre a atividade do contrôle interno e a do contrôle externo. As deficiências de cada um seriam mais prontamente identificadas e eliminadas e o reforçamento geral da fiscalização ganharia uma velocidade muito maior.

Ao proferir êste voto, sentimo-nos no dever de tecer comentários sôbre alguns dos pontos assinalados no Relatório, para, focalizando-os sob outros aspectos, dar nossa contribuição ao exame das contas anuais da Administração Federal.

As nossas observações são aditadas com um sentido construtivo, elogiando quando o elogio fôr necessário e sem qualquer intuito de ser áulico, ou, então, criticando, quando a crítica se impuser, à margem de qualquer preocupação negativista.

Examinemos a Receita.

No Relatório que redigimos sôbre as contas do ano anterior, acentuamos as deficiências da estrutura do orçamento da receita e procuramos dar ênfase ao descritério relativamente à inclusão dos tributos no mesmo. Indicamos que alguns impostos da União, embora empregados, parcial ou totalmente, pela sua Administração Indireta ou por Estados e Municípios, não figuravam no orçamento da receita, ao passo que outros, nas mesmas situações, nêle se incluíam. Insistimos que tal descritério dificultava a apuração da carga fiscal federal, aspecto de maior relevância, a ser conhecido tanto pelo Congresso Nacional, que é quem, afinal, irá deliberar sôbre as contas, como do público em geral. Anotamos, com satisfação que, em 1968, constituindo um fator altamente positivo, incluiu-se no orçamento o impôsto único sôbre lubrificantes e combustíveis que, em relação aos demais tributos arrecadados no ano passado, ficou colocado em terceiro lugar, contribuindo com 16% de tôda a receita tributária federal. Todavia, ainda não figuram no orçamento da União entre outros, os impostos territorial rural, de exportação e de operações financeiras. Constitui o primeiro um dos instrumentos básicos da Reforma Agrária e sua arrecadação está a cargo do IBRA. A utilização dêsse poder arrecadaor é do maior interêsse para a Nação. E como as contas do IBRA não têm a divulgação necessária, o total da arrecadação escapa ao conhecimento, no momento próprio, do Poder Legislativo.

Pelos dados recolhidos pelo Tribunal verifica-se que os três citados impostos contribuíram, em números redondos e respectivamente, com 17 milhões, 93 milhões e de 378 milhões, tendo havido em relação a 1967, quanto ao primeiro, uma redução de 41,4%, quanto ao segundo uma redução de 90% e quanto ao terceiro um aumento de 110%.

De pleno causam-nos extranheza as referidas reduções. Quanto ao primeiro, porque o que temos ouvido é uma grita geral contra os aumentos havidos nos lançamentos. Quanto ao segundo, em 1968, e pelo que os jornais noticiavam com base nas estatísticas oficiais, é que o de exportação brasileira estava num período de franca expansão, devendo êste ano de 1969 ser a maior de todos os tempos. Ora, diante dêsse panorama, como explicar uma quebra vertical da arrecadação do impôsto sôbre produtos exportados, para chegar quase a zero, pois uma redução de 90%, é pràticamente uma queda total? Pensamos que êsses dois aspectos, que à primeira vista não encontram qualquer explicação plausível, está a exigir da direção do Tribunal providências para o exame preferencial das contas das entidades da administração indireta, encarregadas de sua arrecadação, e, oportunamente, transmitir esclarecimentos adicionais ao Congresso Nacional. Embora se trate de providência não prevista em lei, nada impede uma colaboração aditiva do Tribunal para acrescer sua manifestação inicial.

De outro lado, seria conveniente que o Relatório da Inspetoria Geral de Finanças, que deve acompanhar as contas, sempre que haja alterações sensíveis no fluxo da arrecadação de determinado tributo, indicasse os fatôres que influenciaram as modificações, para melhor visão do comportamento da receita tributária.

A propósito da redução do total arrecadado pelo IBRA, relativamente ao Impôsto Territorial, é de se lembrar que, entre as razões pelas quais se retirou do município a arrecadação do referido tributo foi a influência negativa local na sua cobrança e a possibililade de descritério de taxação. Mas, sem

uma explicação, poder-se-á concluir que essa ação negativa teria se transferido para o IBRA.

Outra observação é de que, com a inclusão do impôsto de combustível no orçamento, foi alterada a ordem de colocação dos Estados.

Em 1967, sete Estados, levando-se em conta apenas os impostos cuja arrecadação é incluída no orçamento, contribuíram com 93,9%.

Em 1968, sete Estados, embora não os mesmos, participaram com 95%.

É de se notar que, em razão da inclusão referida, o Estado do Paraná, que figurava entre os sete, foi substituído pelo da Bahia. E as arrecadações dos Estados do Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul revelaram uma contribuição fiscal muito superior à identificada no ano anterior.

Analisando-se a receita tributária, mencionada nos balanços, verifica-se que em 1968, em relação a 1967, houve um aumento geral de 59,5%, sendo: 89% a mais nas Receitas Correntes e 25,7% a menos nas Receitas de Capital. Procurando identificar os fatôres determinativos dêsse aumento verificamos que em parte resultou também da inclusão, no orçamento de 68, do impôsto único de combustível, cuja arrecadação foi de um bilhão e seiscentos milhões de cruzeiros novos e se colocou em 3.º lugar na receita tributária. Todavia, comparando-se as duas receitas, de 67 e 68, utilizando os mesmos elementos e, portanto, excluindo-se na de 68, o referido impôsto único, o aumento da receita geral orçamentária foi de 40%. Por outro lado, o aumento das Receitas Correntes, na qual a Tributária contribuiu com 84,5%, igualmente resultou da inclusão do impôsto de combustível. Não fôra essa inclusão, e as Receitas Correntes de 68, em relação a 67, teriam um aumento percentual de 60%.

Cabe aqui, um comentário sôbre o aumento considerável da arrecadação tributária em 68, sem aumento dos impostos. Para tanto contribuiu, de um lado o desenvolvimento das atividades do país e de outro uma maior eficiência do aparelho arrecadador. Encaminhamos as nossas homenagens ao esfôrço do Ministro da Fazenda e de seus auxiliares no combate à sonegação, e decorrentes da criação da Secretaria da Receita Federal, em conseqüência da Reforma Administrativa, e a nova e revolucionária estrutura da administração tributária federal. Além disso, houve o número dos que não pagam impostos, sobretudo nas áreas menos desenvolvidas. O Ministro Clóvis Pestana, em recente manifestação neste Plenário, revelou, com base em dados idôneos, que ao Estado do Acre se recolhem, *per capita*, mais impostos que no de Minas Gerais, ou seja, o acreano paga em média mais impostos que o mineiro. Por tudo isso, o esfôrço do Ministério da Fazenda merece um destaque especial e uma palavra de estímulo. E, com essa orientação, êsse Ministério se integra definitivamente no esquema da Reforma Administrativa, pelo qual deve ser, principalmente, um Ministério da Receita e não, como antes, um Ministério da Despesa.

Um exame das fontes que alimentaram as Receitas de Capital, comparativamente às de 1967, revelam uma substancial redução, de cêrca de 30% das emissões de Obrigações Reajustáveis. A redução foi de quinhentos milhões de cruzeiros novos; é um fato que há muito não ocorria na Administração Federal e documenta, de modo irretorquível, um melhor ordenamento das emissões.

Encerrando os comentários sôbre a carga fiscal, nesta considerados os impostos federais, tanto aquêles cuja arrecadação foi incluída no orçamento, como os demais, cujos dados puderam ser identificados, verifica-se que o aumento entre 1966 e 1967 foi de 342 milhões de cruzeiros novos. Mas, em 1968, sôbre 1967, a elevação foi de 3 bilhões de cruzeiros novos, ou seja, nove vêzes mais, o que mais uma vez identifica o grande

esfôrço do Ministério da Fazenda neste particular.

Agora uma apreciação sôbre a execução do Orçamento da Despesa.

O primeiro ponto a se comentar, e da mais alta importância, são os gastos com o pesoal.

A Constituição de 1967, determinava que os gastos com o pessoal não deveria ultrapassar à metade das Despesas Correntes. Em outros têrmos: A Administração Direta não devia gastar mais de 50% e sua arrecadação de impostos com pessoal. Êsse dispositivo foi eliminado na Emenda n.º 1. O referido percentual, em relação aos anos de 66 e 67, foi respectivamente, de 45% e 55%. Em 1968 teria caído para 35% o referido percentual. Entretanto, uma análise sob outros ângulos, poderia conduzir a conclusões inteiramente diversas. De início, é necessário não esquecer que, na Receita de 68, se incluiu, como já se disse, o impôsto de combustível, financeiramente volumoso, mas cuja arrecadação e aplicação total é feita pela Administração Indireta, não acarretando para os órgãos da Administração Direta despesa de pessoal, quer para arecadar, quer para aplicar.

O comparativo direto, porém, entre o total da despesa de pessoal em 67 e 68 indica que, em 67 gastou-se 2 bilhões (fls. 70 do Relatório de 1967), e em 1968, 3 bilhões e 700 milhões (fls. 39 do Relatório de 1968), ou seja, 85% a mais. Tendo em conta êsses dados dos dois relatórios e o aumento salarial de 20%, o aumento percentual se reduziria a 65%, ou seja, uma despesa a mais de um bilhão e 300 milhões de cruzeiros novos.

Seria útil comparar o total de aumento de Despesa de Pessoal com o volume de emissões de Obrigações Reajustáveis.

Pelo Balanço Orçamentário, o volume total das emissões de Obrigações Reajustáveis foi de 1 milhão e quatrocentos milhões de cruzeiros novos, ao passo que, o aumento de pessoal foi de 1 bilhão e trezentos milhões. Como, pelo balanço, os investimentos da Administração Direta cresceram de 24%, e essa foi a taxa da inflação, importa em concluir que, em última análise, as referidas emissões poderiam ser evitadas se não houvesse aumento das despesas de pessoal, que, assim, ficaram sobrecarregadas de juros e correção monetária.

Entretanto, em outubro e 1968, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento se apressam em sugerir várias medidas para contrôle das Despesas com o Pessoal o que levou o eminente Presidente Costa e Silva a expedir o Decreto n.º 63.379, no qual foram fixadas normas de acompanhamento dos gastos com pessoal, "com vistas à adoção de providências necessárias a sua contenção." Além disso, deu competência a uma Comissão Especial para "apurar mensalmente o custo dos dispêndios com o pessoal", a cientificar "a autoridade competente para a adoção das medidas indispensáveis à correção dos exessos acaso verificados" e muitos outros, do mesmo nível e com o mesmo objetivo.

Passou o Poder Executivo a exercer um louvável contrôle sôbre os gasots com o pessoal, cujos reflexos, certamente favoráveis, serão apreciados quando do exame das contas do exercício em curso.

Providência decorrente dêsse contrôle foi a expedição de outro Decreto, o de n.º 63.946, de 30 de dezembro de 1968, onde, entre as medidas ali postas em prática, é de se destacar a que determinou a economia por parte dos Ministérios, de um mínimo de 10% com as despesas com o pessoal, bem como o Decreto de n.º 64.335, de abril último, disciplinando estudos para a elaboração de um plano de classificação de cargos.

Finalmente, em junho último, ainda, na Presidência Costa e Silva, expediu-se o Decreto n.º 64.715, que proibiu, com a exceção nêle mencionada, a admissão de pessoal.

Dada a importância do assunto, diri-

gimos aqui um apêlo ao Govêrno e, pessoalmente, ao Senhor Presidente da República, não só como membro dêste Tribunal, mas também, na qualidade de simples brasileiro, para que, dentro dos assuntos prioritários de sua administração, Sua Excelência inscreva, como primeira prioridade, a contenção cada vez maior dos gastos com o pessoal. Igual apêlo transmito ao Congresso Nacional para que, quando do exame do Orçamento de 1971, atente para o problema.

Caberia aqui também, um comentário sôbre a execução do orçamento-programa. Pelo que se vê das contas de 67 e 68, a Administração Direta aplicou em Educação 7,1% em 67, 7,2% em 68; Transporte, 12% em 67 e 19,74% em 68; em Saúde e Saneamento 4,1% em 67 e 4,3% em 68; em Agropecuária, 3,2% em 67 e 2,62% em 68; Comunicação 2,6% em 67 e 2,7% em 68. Isto parece indicar uma desproporcionalidade dos gastos governamentais. Uma das vantagens do Planejamento, que se reflete nos orçamentos-programas, é um esfôrço coordenado nas áreas mais prioritárias. Segundo consta do Relatório, o Programa Estratégico de Desenvolvimento preconiza "o desenvolvimento simultâneo e harmônico da agricultura, da indústria e dos setores de infra-estrutura econômica e social". Ora, êsse esfôrço "simultâneo e harmônico", parece que não está atingindo as áreas da Educação e da Agropecuária.

É possível que a desproporção indicada resulte do fato dos percentuais mencionados se referirem, apenas, às aplicações da Administração Direta. Isso demonstra a necessidade do Executivo promover e divulgar a consolidação da execução dos programas da Administração Direta e Indireta, e enviá-la ao Congresso, como um dos anexos das contas.

Quanto à Educação, ocorre, ainda, que internamente há sinais de desperdício de gastos. Exemplo frisante é um fato, há poucos dias de nosso conhecimento, qual seja, de que o Serviço de Relações Públicas, diretamente ligado ao Gabinete do Ministro, foi contemplado, para 1970, com dotações para pessoal num total de 1 milhão e 500 mil cruzeiros novos. Enquanto isso, massas de brasileiros permanecem no estado de completo analfabetismo, por falta de ampliação das aplicações na área do ensino.

Mas, ao lado dêsses aspectos, há outros que demonstram uma inequívoca preocupação do Poder Executivo em executar um mais rígido contrôle da execução do orçamento e dar melhor disciplina à sua administração financeira.

Um dêles é o evidente aperfeiçoamento, por parte do Ministério do Planejamento, na elaboração dos orçamentos, sobretudo do orçamento-programa, com detalhamento cada vez maior dos "projetos e atividades".

De outra parte, o Ministério da Fazenda procura disciplinar os "restos a pagar", caminhando-se para uma futura redução dos volumes de pagamentos transferidos de um exercício para outro. Trata-se de assunto da mais alta importância e paralelamente ligado à programação financeira. Os constantes adiamentos de pagamentos de débitos do Poder Público importa em aumento de custos, por parte de fornecedores e contratantes, diante da incerteza do recebimento de seus créditos nos prazos convencionados, com reflexos negativos quanto à produtividade do serviço público.

Deve-se, também, destacar a aprovação do nôvo Plano de Contas. O anterior datava de 1919.

Com o plano inovador, se iniciará uma fiscalização maior de 55 "fundos especiais", passo importante no contrôle de uma área que mereceu do eminente Relator particular destaque. O plano também sistematiza um contrôle da programação financeira, mediante um conjunto de contas próprias. Todavia, impõe-se uma próxima adição, para, em cumprimento do que determina o art. 80, do Decreto-lei n.º 200/67, regular a ins-

crição na contabilidade, da responsabilidade dos "ordenadores da despesa", ou seja, dos administradores federais em geral, tendo em vista o que dispõe o citado Decreto-lei n.º 200/67, e que só poderá ser cancelada com o julgamento das respectivas contas por êste Tribunal.

Duas providências mais merecem comentários. Uma, a forma de regularização da conta "diversos responsáveis" e que é alimentada pelas despesas sem crédito ou além do crédito, evitando-se que a mesma se fizesse por meio de abertura de créditos adicionais. Outra, a inclusão no orçamento, o que já irá vigorar para 1970, de dotações para atendimentos de gastos com resgate de títulos e outros, obrigatórios e permanentes, também despesas que compõem na sua quase totalidade, os débitos acusados na conta, "diversos responsaveis".

A expedição dos regulamentos das Inspetorias de Finanças dos Ministérios e, de modo particular do Ministério da Fazenda, responsável pelo funcionamento do sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, criado pela Reforma Administrativa, demonstram o interêsse do Govêrno e dêsses órgãos no funcionamento de áreas-chaves do contrôle interno.

Pensamos oportuno ratificar manifestações anteriores, no sentido do Tribunal dispor de maior tempo para o exame das contas, de forma que possam elas ser analisadas com mais vagar e mais aprofundamento. O conhecimento do Relatório com antecedência mínima, como ainda ocorre êste ano, não nos permitiu focalizar, como desejávamos, outros aspectos, como o das aplicações dos Fundos de Participação, o contrôle de receitas transferidas e outros.

São essas considerações que desejamos aditar no magnífico trabalho apresentado pelo Ministro Abgar Renault, que acaba de ser lido, e, com as nossas renovadas congratulações ao Relator, votamos pela aprovação do Parecer que redigiu.

T. C., 27 de novembro de 1969. *Victor Amaral Freire*, Ministro.

ANEXO V À ATA N.º 88/69

Declaração de voto apresentada pelo Sr. Ministro Mauro Renault Leite, na Sessão Especial realizada em 27 de novembro de 1969, quando o Tribunal de Contas da União, ao acolher as conclusões do Relatório elaborado pelo Senhor Ministro Abgar Renault, sôbre o exercício financeiro de 1968, aprovou o Parecer proposto por S. Exa., sôbre as Contas do Govêrno referentes àquele período, nos têrmos das disposições constitucionais, legais e regimentais.

VOTO

Desejo, inicialmente, congratular-me com o ilustre Relator pela excelência do trabalho que ora apresenta ao Tribunal sôbre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 1968. É o fruto de exaustivas pesquisas, da interpretação inteligente dos dados disponíveis e, sobretudo, de um extraordinário sentido de objetividade, que o torna um documento digno das maiores atenção e consideração por parte de todos aquêles que se preocupam com a gestão financeira do país.

É de justiça destacar que o Eminente Relator, com o seu invulgar talento, cultura e poder de síntese, nos apresenta substancioso relatório, vasado em linguagem pura, clara e elevada, que nos permite apreciar, em seus elementos essenciais, a execução orçamentária e financeira do exercício de 1968.

Encargo de tal magnitude e responsabilidade, sem dúvida, encontrou na pessoa do ilustre Ministro Abgar Renault todos os requisitos indispensáveis à sua realização: inteligência, perspicácia rigor analítico.

A análise dêsse valioso trabalho, leva-me a votar pela aprovação das conclusões do Relatório e do Parecer.

T. C., Sala das Sessões, 27 de novembro de 1969. *Mauro Renault Leite.*

ANEXO VI À ATA N.º 88/69

Declaração de voto apresentada pelo Sr. Ministro-Substituto Vidal da Fontoura, na Sessão Especial realizada em 27 de novembro de 1969, quando o Tribunal de Contas da União, ao acolher as conclusões do Relatório elaborado pelo Sr. Ministro Abgar Renault, sôbre o exercício financeiro de 1968, aprovou o Parecer proposto por E. Exa., sôbre as Contas do Govêrno referentes àquele período, nos têrmos das disposições constitucionais, legais e regimentais.

Não nos surpreendeu a qualidade do trabalho apresentado pelo eminente Ministro Abgar Renault sôbre as Contas do Govêrno atinentes ao exercício de 1968, de que foi designado Relator.

De S. Exa., com seus inegáveis predicados de invulgar inteligência, cultura universal, acurado espírito de observação e larga experiência nos mais diversos assuntos administrativos, era de esperar-se obra dêsse quilate, que muito honra esta Casa.

O traço marcante do Parecer é a objetividade, caracterizada pela focalização de assuntos essenciais, de interêsse incontestável, expostos em linguagem a todos acessível.

Alcançou, pois, S. Exa., o objetivo a que visava em suas *Palavras Preliminares;* possibilitar a todos, especialistas ou leigos, pleno entendimento de sua exposição.

A racional divisão do Parecer — iniciado com as *Palavras Preliminares* e a *Introdução,* e finalizando com a *Proposta* — não se descuidou de incluir um capítulo que, sintetizando os principais fatos verificados no exercício, possibilitará aos estudiosos pronta consulta ao tema que lhes interessar.

No que respeita à "Introdução", feliz escolha fêz o eminente Relator, ao discorrer sôbre o problema da *Descentralização,* suas origens, sua evolução, suas conseqüências, tema tão em evidência, em nossos dias!

Ainda na *Introdução,* de excepcional valia é a apreciação das entidades da Administração Indireta, onde se encontrarão inestimáveis dados sôbre o objetivo, funcionamento, legislação e prestação de contas das autarquias, sociedades de economia mista e emprêsas públicas, bem como dos fundos especiais.

Mas, a nosso ver, merece especial destaque, em todo o Parecer, o tópico relativo ao problema da fiscalização dêsses órgãos da Administração Indireta. Com os dados que colheu, ressalta o ilustre Relator a necessidade de dispensar-se maior atenção ao problema.

Para exemplificar, basta citar que, em 1951, as autarquias — apenas as autarquias, atente-se bem — arrecadaram recursos da ordem de 19 bilhões de cruzeiros antigos, o que correspondia:

1. à arrecadação federal do ano anterior;

2. a 4 bilhões mais que o total dos Estados e do Distrito Federal; e

3. a 4 vêzes mais que a arrecadação de todos os municípios brasileiros.

Isto, em 1951.

Atualmente, com a proliferação de autarquias e, especialmente, com as novas atribuições conferidas a êste Tribunal, que fiscaliza, agora, todos os órgãos da Administração Indireta, os números acima hão de ter sofrido sensível modificação, em favor — é claro — dos órgãos autônomos.

Sòmente o crescimento vegetativo das autarquias então existentes já revelaria, ainda hoje, disparidades surpreendentes. Se a isto somarmos, então, todos os recursos da administração descentralizada — que passaram a submeter-se à fiscalização do Tribunal, pela Reforma Administrativa — defrontar-nos-emos, talvez, com cifras astronômicas, em comparação com aquelas que, efetivamente, vêm a exame desta Casa!

Outras disparidades, igualmente dignas de atenção, aponta o Parecer, sôbre

a fiscalização da Administração Indireta.

Para não nos alongarmos, relembremos, apenas, que as autarquias existentes em 1959 (em número de 76) arrecadaram cêrca de 33 bilhões de cruzeiros antigos mais que a União, cifra que cobriria o *deficit* desta, naquele exercício.

Tais dados evidenciam, inequìvocamente, a necessidade de, efetivamente, dispensar-se maior atenção à ficalização da Administração Indireta, notadamente porque a jurisdição do Tribunal se estende, hoje, a todos os órgãos daquela, envolvendo considerável soma de dinheiros públicos.

Reconhecemos, todavia, que a fiscalicação ideal, eficaz, sòmente se tornará possível com o reaparelhamento do Tribunal, tanto no setor do pessoal, de material, como na obtenção dos correspondentes recursos orçamentários.

Quanto a essas medidas, está a Presidência, na pessoas do ilustre Ministro Iberê Gilson, vivamente empenhada em concretizá-las, através dos meios legais a seu alcance.

Em conclusão, manifestamo-nos em nosso voto, plenamente de acôrdo com o Parecer emitido pelo eminente Ministro-Relator, inclusive quanto à sua *Proposta*, que é de aprovação às Contas do Govêrno, atinentes ao exercício de 1968.

Sala das Sessões, 27 de novembro de 1969. *Vidal da Fontoura.*

ANEXO VII À ATA N.º 88/69

Declaração de voto apresentada pelo Sr. Ministro-Substituto Ewald Pinheiro, na Sessão Especial realizada em 27 de novembro de 1969, quando o Tribunal de Contas da União, ao acolher as conclusões do Relatório elaborado pelo Senhor Ministro Abgar Renault, sôbre o exercício financeiro de 1968, aprovou o Parecer proposto por S. Exa., sôbre as Contas do Govêrno referentes àquele período, nos têrmos das disposições constitucionais, legais e regimentais.

Ao proferir o meu voto sôbre as contas do govêrno, relativas ao exercício de 1968, desejo, inicialmente, felicitar o eminente Relator, Ministro Abgar Renault, pelo magnífico Parecer que acaba de apresentar a êste Plenário.

Dentro das limitações do fator tempo, que não permitiu, como era de meu intento, fizesse eu uma leitura mais demorada daquele excelente trabalho, quero ressaltar, desde logo, a impressão muito lisongeira que êle me causou, quer pela exposição clara, completa e precisa dos fatos que devem ser objeto do Parecer, quer pelos temas, comentários, críticas e sugestões apresentados, todos da maior relevância e atualidade.

É compreensível que, dada a exigüidade de prazo para a elaboração do voto, êste se atenha a considerações mais de ordem geral, o que não representa uma falha porque o eminente Relator, em seu Parecer, aflorou, com riqueza de detalhes, tôdas as questões que o exame das contas do govêrno suscita ou enseja.

Um dos assuntos abordados — a descentralização administrativa — é tema da maior importância, particularmente quanto ao Brasil, país de extensão continental, com problemas sócioeconômicos de âmbito federal, regional e local.

Administrar, em face dessas peculiaridades que o país apresenta, é, em princípio, descentralizar. Mas descentralizar bem, não diluindo a ação administrativa ou enfraquecendo-a, mas tornando-a mais ativa, rápida e vigilante.

Um dos desvirtuamentos da descentralização é a fuga ao contrôle. Os órgãos que ganham autonomia pensam, muitas vêzes, que são autônomos para não prestar contas, como se prestar contas dos dinheiros públicos não fôsse imperativo constitucional e legal, que atinge todos os escalões da República, dos mais altos aos mais modestos.

Autonomia não quer dizer ausência de contrôle, como parece a muitos; a autonomia consiste na adoção de métodos

ou processos mais flexíveis de ação, que possibilitem maior eficiência do serviço.

Outro ponto de relêvo que o eminente Relator destacou com inteira procedência, foi o relativo aos Fundos Especiais. Êsses Fundos, da mais variada coloração ou matizes, se alimentam dos dinheiros públicos, de modo que não se compreende que o Tribunal de Contas não exerça sôbre êles a sua ação fiscalizadora e moralizadora. Um exemplo apenas, para comprovar a importância da matéria: o salário-educação, que figura em 10.º lugar entre os componentes de arrecadação geral do país (NC$ 263 milhões), escapa, por completo, ao contrôle do Tribunal de Contas.

Acentua o Parecer que os Ministérios, aos quais foram solicitadas informações sôbre os quantitativos entregues àqueles Fundos, não puderam, em sua grande maioria, indicá-los. Ora, como a Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda arrolou cêrca de 110 Fundos Especiais (p. 101) e como, a partir de 1968, o orçamento sòmente discrimina as importâncias destinadas a 11 Fundos, saindo os recursos destinados aos demais das dotações globais ou transferências, fácil é concluir que é imperioso imprimir nova orientação ao assunto, para resguardar os superiores interêsses da administração pública.

Outro comentário que se impõe: é altamente confortante constatar que o Orçamento Plurianual de Investimento consignou, dentre os 16 programas setoriais a que atende, recursos, em números redondos, da ordem de NCr$ 302 milhões para a educação, NCr$ 557 milhões para energia, NCr$ 139 milhões para habitação e planejamento urbano, NCr$ 291 milhões para saúde e saneamento e NCr$ 2.267 milhões para transportes.

Êsses números valem como uma demonstração inequívoca de que os problemas básicos do país — suporte incontestável do nosso progresso e desenvolvimento — estão sendo eqüacionados para a sua almejada solução.

Nos tempos que correm, em que o Estado assume, dia a dia, papel mais decisivo e absorvente na condução dos grandes problemas nacionais, os critérios para exame e contrôle da execução orçamentária hão de pautar-se por princípios novos, que não se limitem ao exame apenas quantitativo da receita e da despesa pública. Êsse exame, aritmético por excelência, não fornece a dimensão exata da nossa realidade. Pode-se arrecadar menos e melhor, pode-se gastar mais e pior. Arrecada-se mais e pior quando, por exemplo, se suprime, estanca ou sufoca a fonte contributiva; gasta-se mais e pior quando, por exemplo, se envereda pelo malsinado caminho das despesas supérfluas, suntuárias ou improdutivas.

O orçamento — é verdade cediça que convém repetir — é um instrumento político de contrôle e ação, através do qual se chega até a comandar a conjuntura, não permitindo que o desemprêgo, o desestímulo, a inação, todo aquêle quadro mórbido que anunciam o caos, se instale no país.

A felicíssima lição do eminente Ministro Aliomar Baleeiro, segundo o qual despesa pública é "como uma chuva benéfica e fecunda sôbre o terreno social, incentivando atividades e promovendo estímulos aos negócios." (*Uma Introdução à Ciência das Finanças*, 1955, volume I, p. 112),
bem sintetiza essa nova ordem de idéias, que se impõe como um axioma e se afirma como um postulado.

Não estamos indiferentes a essa louvável transformação. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n.º 1, ao dar competência à União para estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento e planos nacionais de educação e saúde; ao instituir o Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios; ao determinar que os projetos, programas, obras ou despesas cuja execução exceda o exercício financeiro, disponha de recursos suficientes previstos na lei de

meios e no orçamento plurianual de investimentos; ao fixar o teto para as despesas de pessoal; ao incluir entre os princípios da ordem econômica e social, a função social da propriedade e o desenvolvimento econômico; ao acenar com a reforma agrária; ao especificar que o orçamento plurianual de investimento consigne dotações para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do país; ao permitir que a União estabeleça regiões metropolitanas constituídas por municípios integrantes da mesma categoria sócio-econômica; ao possibilitar, através de levantamento ecológico, a disciplinação do aproveitamento agrícola das terras sujeitas a intempéries e calamidades, a Constituição vigente e a Emenda Constitucional n.º 1 — repito — inspiraram-se certamente nesses princípios alvissareiros, indissolúveis de qualquer ação governamental adequada e eficiente.

Quando constatamos, através do Parecer (p. 031 e 032) que a receita global arrecadada por regiões geográficas, varia, em números redondos, de NCr$ 6.086 milhões, NCr$ 5.143 milhões, NCr$ 398 milhões, NCr$ 90 milhões, NCr$ 57 milhões, respectivamente, entre o Sul, Leste, Nordeste, Norte e Centro-Oeste e, ainda, que essa arrecadação oscila, por unidade da Federação, de NCr$ 5.139 milhões (São Paulo) até NCr$ 5 milhões (Piauí), bem compreendemos o muito que ainda é preciso fazer, nesse imenso arquipélago econômico que é o Brasil, malgrado tudo quanto já se tenha feito. Distorções e autagonismos tão chocantes têm de ser removidos, a fim de que não tenhamos dentro do Brasil dois Brasis, um extremamente próspero, saudável, otimista, cheio de energia e de atividade criadora e outro estagnado e inerte, sufocado peol pauperismo, pela ignorância e pelo desânimo.

As determinações constitucionais acima referidas, o orçamento plurianual de investimento e o programa estratégico do desenvolvimento são respostas firmes e animadoras a todos êsses problemas cruciais que tanto preocupam e angustiam a nação. Os resultados, quer da execução do orçamento de investimento, quer do programa estratégico do desenvolvimento são bastante auspiciosos.

Não resta dúvida que o esfôrço tem de ser gigantesco, continuado, incessante mesmo. Problemas herdados de um passado muitas vêzes remoto, que atravessaram gerações e por isso mesmo se avolumaram de forma considerável, não podem ser resolvidos de forma rápida ou fácil.

Acresce que não épossível dissociar ou cindir êsses problemas, para resolvê-los um de cada vez. Êles estão colocados no mesmo nível prioritário pelo que de importante representam para o país. Educação, saúde, energia, habitação, transporte são elos de uma mesma corrente, aros de uma mesma cadeia, partes de um mesmo todo, inseparáveis portanto. A necessidade de enfrentá-los ao mesmo tempo, amplia as dificuldades, já de si enormes, porque os recursos financeiros têm de ser divididos entre êles e não podem ser multiplicados indefinidamente.

O certo é que caminhamos. Progredimos. Estamos no rumo verdadeiro, correto, exato.

Com essas considerações de caráter eminentemente construtivo, dou o meu voto favorável à conclusão do Parecer subscrito pelo eminente Relator, no sentido de serem aprovadas as contas.

T. C., 27 de novembro de 1969. *Ewald S. Pinheiro.*

ANEXO VIII À ATA N.º 88/69

Discurso proferido pelo Sr. Presidente, Ministro Iberê Gilson, na Sessão Especial realizada em 27 de novembro de 1969, quando o Tribunal de Contas da União, ao acolher as conclusões do Relatório elaborado pelo Sr. Ministro Abgar Renault, sôbre o exercício finan-

ceiro de 1968, aprovou o Parecer proposto por S. Exa., sôbre as Contas do Govêrno referentes àqueles períodos, nos têrmos das disposições constitucionais, legais e regimentais.

O *parecer prévio sôbre as Contas do Presidente da República*, referentes ao exercício de 1968, com que o ilustre Ministro Abgar Renault acaba de nos brindar é um trabalho digno do brilhante e consagrado homem público.

Negar se não podem as alternâncias havidas nos sistemas políticos, em decorrência da própria evolução do mundo e da complexidade da vida hodierna. E assim, o liberalismo econômico, que hoje é raramente encontradiço, foi cedendo terreno, paulatinamente, ao socialismo de Estado, que nos dias correntes é uma indiscutível realidade, embora vez por outra se apresente, algures, encoberto por um diáfano manto.

Como oportunidade já tivemos de ressaltar, as atividades do Poder Público, em 1890, se circunscreviam a três funções básicas, pois ao Estado cabia, precìpuamente, assegurar a defesa externa, garantir a ordem interna e distribuir justiça. A economia, de base agrícola, no regime de liberalismo econômico, pouca ingerência sofria por parte das autoridades governamentais, sendo o orçamento da época testemunho da reduzida atividade do Poder Público nessa área. O serviço público se concentrava e se circunscrevia à única órbita existente, que era a da administração central, não havendo autarquias, fundações públicas, emprêsas públicas, sociedades de economia mista, nem as grandes organizações regionais.

Ainda não era realidade dolorida e incontornável a gama de órgãos, de natureza indefinida, que mamam nas têtas, antes gordas, do Tesouro Nacional, por via da descentralização, do leito central da Administração Federal, de mais de três quartas partes dos recursos públicos, para, com êles, acelerar o desenvolvimento nacional. A estrutura da Administração Federal, nos primórdios da República, limitava-se a agrupar repartições tradicionais, com serviços metodizados e rotinas estáveis, em um país que apenas amanhecia.

A realidade, hoje, é bem diferente. O progresso vertiginoso, que tomou o mundo de assalto, repercutiu intensamente em nosso Brasil. O paronama de nossa Alministração Federal nos apresenta um Estado fruto da conjuntura administrativa reinante, um Estado administrador de negócios, investidor, banqueiro, industrial, comerciante, agricultor, exportador, importador, com seus serviços cada vez mais distribuídos por uma imensa constelação de órgãos ou entidades da administração indireta, desligados de um organismo administrativo unificado, mas, apenas, tênue e umbilicalmente vinculados às cúpulas ministeriais, quando não, à própria Presidência da República.

E todo êsse imenso colar de órgãos movimenta, por formas as mais diversas, volumosos cabedais financeiros, recolhidos compulsòriamente do povo, pela via tributária, ou recebidos, com a responsabilidade do Govêrno, de agências financeiras nacionais ou internacionais.

A tais facêtas da porblemática administrativa brasileira, o Ministro-Relator dedicou especial carinho, revelando-nos aspectos novos e incorporando valiosos subsídios à escassa literatura a respeito.

As diversas opções adotadas para a descentralização — autarquias, emprêsas públicas, sociedades de economia mista e outras — foram por igual analisadas pelo Mestre Abgar Renault, que, versando os clássicos e doutos na matéria, desnudou-a, ao esclarecer conceituações dúbias, ao desfazer mitos e ao afastar interpretações de definições, estabelecendo suas lindes demarcatórias.

Ao abordar a angustiante e oportuna questão da descentralização administrativa, fá-lo com profundidade, imprimindo à análise seu marcante cunho pessoal, pontificando na formulação da *teoria das variáveis* e na apreciação das mesmas, consoante sua enumeração: as

geográficas, as históricas, as demográficas, as econômicas e as culturais ou ecológicas.

Ressalta, a seguir, o erudito Ministro Abgar Renault, o Estado tecnocrático e leviatânico dos dias hodiernos, ilustrando su tese com citação de Juan Fernando Badia, e prossegue, baseando-se em Ludwig von Mises, pondo em destaque a substituição do liberalismo pelo estatismo, com acêrto e oportunidade, fluindo de seu trabalho a estreita correlação entre o ssistemas econômicos e os políticos, tão bem exposta, entre outros, pelo Prof. Luiz Nogueira de Paula.

Nem sequer as dificuldades que se deparam a esta Casa, chegando, por vêzes, a impedir mesmo o exercício das funções que, constitucionalmente, lhe foram cometidas, escaparam à argúcia do Mestre, que alinha as capitais, no afã de colocá-las à mostra e de desfiar o rosário das barreiras a se vencerem. Com inusitada satisfação constatamos a eqüipolência de nosso pensamento com o do Ministro Abgar Renault, no equacionar as soluções recomendadas.

Muitas providências já foram e vêm sendo tomadas no firme propósito de, no mais curto prazo possível, côbro se pôr a tais deficiências. No início do próximo ano, o Tribunal editará as primeiras súmulas de seus julgados — assunto do mais alto interêsse para o País — e dará início à mecanização de seus serviços, consoante plano que, com acentuado interêsse, se estuda.

Entendimentos de cúpula com o Ministro do Planejamento e Coordenação Geral e ainda com o Departamento Administrativo do Pessoal Civil estão sendo mantidos, com vistas à solução do asfixiante problema da absoluta carência de pessoal técnico, paralelamente à especialização que, de alguns anos para cá, se vem fazendo de nosso seleto e excelente quadro de pessoal, coincidentemente, aliás, com idéias que defendemos em trabalho apresentado ao 6.º Congresso Internacional das Instituições Superiores de Contrôle das Finanças Públicas, realizado em Tóquio, em 1968. Evidencia Abgar Renault, com aquela excepcional inteligência com que o onipotente Deus o coroou e com a rara e privilegiada cultura que, ao longo de sua vitoriosa vida, adquiriu, a rudeza dos embates desta Colenda Côrte Superior de Contas para a implantação do nôvo sistema de contrôle externo. As idéias novas geram sempre incompreensões e reações, sendo imprescindível nos precavermos contra a "falácia da periculosidade da inovação", consoante a catalogação do utilitarista filósofo Jeremias Bemtham.

O néctar saboroso e inebriante da vitória só se sorve no cálice das dificuldades. Vida é luta; vida que, no dizer do grande vate juiz-forano Belmiro Braga, nos acicata, de passo em passo, com um espinho e nos premia, de légua em légua, com uma flor; luta que, na palavra de outro poeta, só os fracos abate, aos fortes enobrecendo.

O Ministro Abgar Renault, integrado de corpo e alma a nossa Casa, tem seus sonhos alcandorados por um Tribunal de Contas da União altaneiro, eficiente e operoso, terçando as armas da mais elevada e apurada técnica, seguindo a réstia de seu passado magnífico, a projetar-se no futuro, em outra dimensão, por sua ação onímoda nas prerrogativas de sua missão, fugindo à procura da detenção do monopólio da verdade em fiscalização, afirmando-se, porém, como um vanguardeiro na extirpação dos focos da corrupção — que agridem os sentimentos de pureza na administração das coisas públicas, que conflitam com as leis reguladoras da matéria, que denigrem a justiça financeira e que insultam a dignidade dos homens de bem do Brasil.

Abgar Renault esposa o pensamento e comunga da idéia por nós exposta, de que o contrôle financeiro e orçamentário dos dinheiros públicos constitui princípio incontroverso nos regimes democráticos e de que não bastam a aprovação da lei orçamentária e a autoriza-

ção das despesas, imprescindível sendo saber-se, a tempo e por meios hábeis, como, onde e por que foram os dinheiros públicos utilizados.

No exame dos fundos, revela-se-nos o Ministro-Relator como um atalaia vigoroso, como um arauto de uma fiscalização mais rigorosa e atuante, qual a revivificação do guerreiro tupi do *Y-Juca-Pyrama* do imortal Gonçalves Dias, ao fazer ecoar por todo o País sua voz apregoando "meu brado de alerta, brasileiros ouvi!"

Ao analisar a por demais técnica questão das fundações, Abgar Renault torna possível o impossível, ao dar tratamento de elevado teor literário a assunto áspero e abstruso, retratando-se na leveza da linguagem e na pureza do estilo. O poeta substitui, por instantes, o Magistrado, revelando-se na *barba longa* e trazendo-nos reminiscência do saudoso e consagrado Da Costa e Silva, justo orgulho da poesia piauiense, que cantou seu lendário Estado entoando um hino de glória ao rio que está para o Piauí, como o Nilo para o Egito: "O Rio Parnaíba — é como um Velho Monge — as longas barbas brancas alongando — e ao longe..."

Na nova obra de sua lavra, em Abgar Renault resplandece o homem de letras que, com rara magia, dispõe das palavras para o encanto dos leitores; mostra-se o técnico que deslinda os meandros do contrôle com perícia inaudita e com perspicácia incontida; reafirma-se o eminente educador, majeando os enredados cordéis do *Fundo de Educação* e trazendo à baila os desacertos, os desatinos e os desvirtuamentos que se hão cometido em sua aplicação e comprovação e desponta o Magistrado lúcido, sôlto de amarras a concepções superadas e estratificadas no passado, a luzir no brilho de sua inteligência, no fulgor de seu talento e na versalidade de seu caráter.

O Tribunal de Contas da União, no Império por tantos sonhado, nascido do pensamento e da pena do genial e fulgurante Ruy Barbosa e consolidado pela vontade férrea e pela atitude histórica, patriótica e desprendida de Serzedelo Correia, que não trepidou em oferecer seu cargo de Ministro da Fazenda em holocausto à manutenção desta Casa: o Tribunal de Contas da União, repositório sacrossanto das emanações da justiça administrativo-financeira, guardião incorruptível dos dinheiros públicos, defensor intimorato da honestidade no trato das coisas públicas, arauto das normas de correção e paladino das grandes medidas em prol do aperfeiçoamento do sistema de fiscalização financeira, vive nesta data, por ocasião do cumprimento de sua mais nobre missão, decorrente de mandado Constitucional, um dia de excepcional gala.

Venham a querer ou não os céticos e sofistas, o notável e apreciado trabalho com que nos brinda o Ministro Abgar Renault, em quem concorrem as excelsas virtudes de técnico respeitado, de literato consagrado, de poeta laureado, de acadêmico festejado, de educador emérito e de Magistrado erudito, outorga a esta Sessão Especial os foros de um ponto de remarcada referência na história brilhante e dignificante desta Superior Côrte de Contas.

Em 27 de novembro de 1969. *Iberê Gilson.*