PERSPECTIVA E EXPECTATIVA DO CONTROLE PÚBLICO

JOÃO LYRA FILHO*

No tempo do Presidente Castelo Branco, quando Milton Campos era Ministro da Justiça, nossos Tribunais de Contas animaram-se à tentativa de uma revisão substancial no texto da Constituição com o fim de assegurar-lhes uma atuação plena. A iniciativa tornara-se alvissareira porque, com a vitória do Movimento Revolucionário de 1964, os novos dirigentes da República se dispunham a combater, sobretudo, a corrupção que grassava nas atividades da administração pública. Era do empenho governamental a adoção de um Estatuto Básico bem urdido, em substituição daquele outro promulgado em 1946.

Então, nossos tribunais de contas constituíram uma comissão que se incumbisse do preparo de emendas constitucionais pertinentes, com as justificativas cabíveis; a comissão, composta de cinco membros e presidida por Carvalho Pinto, que deu-nos a honra de ser o relator. Em tempo de curta duração, a incumbência foi cumprida, dela resultando um documentário de muitas páginas: "*Fiscalização financeira da administração pública*; do imperativo de ser emendada a Constituição federal na parte referente ao assunto versado neste relatório."

Em certo dia do mês de setembro daquele ano de 1964, em ato de esperança, entregamos nosso trabalho ao Ministro Milton Campos: "Eis os resultados com que contribuímos para a vitalização do controle público. Com o pensamento posto na convicção de serem urgentes consertos nesta casa de nós todos, para o ressurgimento da ordem financeira e coibição dos assaltos ao Tesouro, confiamos em sua ajuda preciosa." Infelizmente, os desencantos levaram Milton Campos a sair de cena; outras mãos passaram a atuar na elaboração de um novo Estatuto Básico. Nossa esperança feneceu.

* Ministro aposentado do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

As realidades malfadadas fazem-nos confiar, todavia, numa completa mudança estrutural; a corrupção revitaliza-se, em vez do controle público. O controle público desejado incidiria sobre os órgãos da administração direta e os entes jurídicos compreendidos na administração indireta da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Além disto, disporia de uma Corregedoria Financeira, dirigida por um dos membros do respectivo Tribunal de Contas, escolhido em cada legislatura pelo Congresso Nacional, pela Assembléia Legislativa ou pela Câmara de Vereadores, conforme o nível de governo. A Corregedoria exerceria o controle simultâneo, ou concomitante, com recurso para o colegiado a que se vinculasse, em garantia da dinamização de todas as práticas.

Preconizamos a presença do chamado controle externo nos órgãos de fiscalização existentes nas autarquias, nas sociedades de economia mista e nas empresas e fundações integrantes da administração pública indireta. Uma vinculação ativa e permanente deveria haver em todos os níveis de governo entre o controle exercido pelos tribunais de contas e o controle político inerente ao Poder Legislativo. A Corregedoria Financeira assessoraria o Legislativo em toda matéria relativa às contas públicas, inclusive nos inquéritos por ele instaurados. Dever-se-ia ter em conta, ademais, a uniformização dos procedimentos do controle externo através de jurisprudência normativa editada pelo Tribunal de Contas da União.

Tínhamos em vista que a legislação financeira, o comportamento tributário, a execução orçamentária e as peculiares do controle devem constituir mandamentos de suprema hierarquia. O governante que se omite à prestação de suas contas comete crime de responsabilidade, mas nenhuma sanção a legislação atribui ao poder competente para julgar as referidas contas. O descaso conspira contra o interesse público, no país e fora dele. Na França, a falta de consideração é debitada aos mandatários do povo: "La faute incombe surtout ao Parlement, qui se desintéresse; laisse sommeiller la matière et ne voir son vote qu'une formalité."

A Constituição do extinto Estado da Guanabara acautelava o interesse público, exigindo da Assembléia o julgamento das contas no curso da sessão legislativa em que fossem recebidas (art. 5º, item VIII), mas a cautela veio a ser comprometida por disposição inconstitucional do Código Estadual de Contabilidade (art. 151, parágrafo único). O código considerava aprovadas as contas do governador se a Assembléia não se manifestasse em definitivo a respeito na sessão legislativa em que fossem recebidas. As manobras da política fiel ao chefe do Executivo recorriam à cláusula do decurso de prazo, por meio de obstrução, quando a tendência dominante fosse adversa. O governador ficaria isento de responsabilidade.

Mais certo é dar-se caráter conclusivo ao parecer remetido pelo Tribunal de Contas ao Legislativo, convertendo-o em pronunciamento prevalecente na hipó-

tese de omitir-se o Legislativo no curso da sessão em que o julgamento deva ser obrigatório. Caracterizar-se-á a presunção de concordância dos representantes do povo, em face do parecer, se nenhuma decisão adotarem em sentido oposto. Havendo julgamento formal, como desejável, a votação deverá ser secreta; os julgadores não devem ser pressionados por influências políticas incompatíveis com o decoro dos respectivos mandatos. No sentido exposto, sugerimos emenda substitutiva ao art. 66, item VIII, da Constituição então em vigor.

Os impedimentos prescritos aos membros dos tribunais de contas não devem ser extensivos ao exercício de funções nos órgãos fiscais dos entes jurídicos compreendidos na administração indireta (autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações mantidas pelo Tesouro público etc.), sobretudo os dos entes jurídicos em que o capital público seja majoritário. O controle deve estar no conhecimento direto do que se passa dentro de qualquer instituição que movimente capital público ou capital sob a responsabilidade do Tesouro público. Emenda neste sentido inspirou-se no critério análogo adotado em relação ao Poder Judiciário; aos membros da magistratura, inclusive aos ministros do Supremo Tribunal Federal, são reconhecidos mandatos na Justiça Eleitoral.

Nada desaconselha que os membros do Tribunal de Contas presidam na respectiva jurisdição administrativa os órgãos fiscais dos entes jurídicos compreendidos na administração pública indireta. Sendo cada vez maior o número de tais entes jurídicos e limitado o número dos membros de cada Tribunal de Contas, este poderá ser representado por delegados de sua escolha que tenham qualificação notória. Oportuno é estender-se a ação do controle público sem amor excessivo ao formalismo jurídico. Cada vez mais se reduz o domínio da Administração direta; os maiores interesses públicos são geridos indiretamente. O orçamento fiscal da União serve de espelho: quase Cr$ 30 trilhões são alocados às empresas públicas; só a parte restante é aplicada pela administração direta.

Emendas de maior porte referiram-se à competência dos tribunais de contas, especificamente, quer quanto ao controle jurisdicional exercido sobre as contas dos responsáveis e co-responsáveis, quer quanto ao controle financeiro de caráter contínuo. Impunha-se, como ainda se impõe, uma terapêutica de caráter preventivo contra a corrupção, a dilapidação ou a malversação, pragas responsáveis pelo solapamento da moralidade administrativa. Admitimos que o controle da legalidade deve incidir, inclusive, sobre os atos de nomeação para cargos ou empregos custeados direta ou indiretamente por Tesouro público. Hoje, proliferam exércitos de empregados sujeitos à legislação do trabalho e admitidos sem concurso público.

O julgamento da legalidade, como então acentuamos, deve estender-se aos atos de *concessão* de isenções fiscais ou *reconhecimento* de imunidades tribu-

tárias, salvo as que tenham caráter genérico e impessoal decorrente de expressa disposição de lei. Alastra-se nos diferentes níveis da administração pública, com danos reais para a Fazenda, a prática de conceder-se isenção fiscal por analogia e a de reconhecer-se imunidade tributária por eqüidade. Ao mesmo tempo que se provoca a evasão de rendas, por favoritismo pessoal ou político, prospera o vezo de compensar-se a fuga com o aumento das alíquotas dos contribuintes sem padrinhos. O fisco sangra a carne de uns e sopra a pele de outros.

Como ainda hoje, impunha-se a verificação *sur place* da regularidade da guarda e do emprego dos dinheiros, valores ou quaisquer outros bens pertencentes a pessoas jurídicas sujeitas ou dependentes da administração pública. A experiência já nos capacitava de que obras, serviços e fornecimentos existem apenas no papel, processados e pagos mediante atestação mascarada. A Constituição do extinto Estado da Guanabara, cautelosamente, prescrevia (art. 25) que "o Tribunal de Contas, conforme instruções que expedir, organizará comissões instrutivas com a finalidade de processar, nas secretarias de origem, a instrução dos atos que lhe deverão ser encaminhados".

A descentralização funcional do controle público, sob o comando do Tribunal de Contas, constitui imperativo inarredável em proveito de sua própria ductilidade. Todos sabemos que a gestão dos interesses vitais do País, nos diferentes niveis governamentais, é concentrada pela administração indireta. O controle deve estar onde estiver interesse público de caráter econômico ou financeiro. Não se pretendia que as pessoas jurídicas compreendidas na administração indireta fossem controladas pelo Tribunal de Contas, mas que este participasse dos órgãos internos incumbidos da fiscalização de suas atividades. A vigilância do controle ainda maior eficiência adquirirá se o orçamento público debulhar todas as contas.

Na Inglaterra, este mérito é reconhecido à controladoria pública; em cada órgão da administração leva-se em conta o próprio orçamento de custo, que compreende despesas de pessoal, material, serviços e todos os demais encargos que influenciam a contabilidade; postas as despesas em confronto com as receitas, serão extraídos os resultados. O sistema de apresentação de cada estimativa das contas *(Cost accounting system)* consiste na indicação do custo total de cada estabelecimento, serviço ou unidade administrativa. M. R. Jacomet esclareceu-nos em seu livro *Les Budgets, le controle de leur exécution* com um exemplo colhido em unidades militares.

"C'est ainsi que le budget et le compte du War Office présentait les dépenses par bataillons d'infanterie, par régiments de cavalerie, par groupes d'artillerie, par établissements et services, que avaient ainsi leur véritable budget autonome."

A estimativa industrial permite o inventário de uma conta "en valeur des stochs, debité du montant des achats ou fabrication par le crédit des comptes des établissements et credité du montant des livraison aux unités". Em nosso

país já não prevalecem, ao menos, os princípios orçamentários da unidade, anualidade e universalidade. Hoje, são três os orçamentos públicos, o fiscal, o monetário e o das empresas estatais. Além disto, foi banida a norma constitucional em vigor antes do Estatuto Básico promulgado em 1967: "O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos" (art. 73). O orçamento fiscal passou a ser sintético.

O elenco dos subsídios oferecidos ao Governo compreendia esta competência a ser atribuída aos tribunais de contas: "Promover qualquer investigação destinada a apurar fato relativo à administração financeira, por solicitação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa, respectivamente, inclusive quando necessária à instauração de inquérito parlamentar." A competência não é estranha à legislação comparada; alguns países a reconhecem em suas leis básicas. A Constituição da França (art. 18) tornara expresso: "L'Assemblée Nationale peut charger la Cour des Comptes de toutes enquêtes et études se rapportant à l'éxécution des recettes et des dépenses publiques ou à la gestion de la trésorèrie". Na França, "la Cour est vue avec une faveur croissante."

O saudoso Prof. Aliomar Baleeiro, que foi Ministro do Supremo Tribunal e deputado federal, fez-se autor de norma análoga quando membro da Assembléia Constituinte do extinto Estado da Guanabara: "Compete ao Tribunal de Contas realizar quaisquer diligências ordenadas pela Assembléia ou suas comissões, inclusive as de inquérito." A colaboração do Tribunal de Contas valoriza o trato das comissões parlamentares de inquéritos e amortece os ímpetos com que elas possam ser perturbadas pelo sensacionalismo político. Ilustramos esta verdade no livro *Controle legislativo da administração financeira.* A prática tem demonstrado que o sensacionalismo político desfigura a atuação parlamentar e assanha a opinião pública, às vezes com prejuízo para o crédito nacional.

Quanto ao parecer do tribunal sobre as contas anuais do presidente da República, do governador do estado ou do prefeito municipal, devido ao Congresso Nacional, à Assembléia Legislativa ou à Câmara de Vereadores, respectivamente, basta-nos apenas invocar a atual Constituição. Está prescrito no art. 70, § 2º, que se as contas não forem prestadas dentro do prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa (art. 40, item II), o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito; em qualquer caso, "o tribunal deverá apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado". A exigência é incabível

Nosso juízo resulta da seguinte verdade: em vez de atender à razão de ser do controle, a atual Constituição despojou-o das atribuições que antes lhe permitiam inteirar-se a respeito das atividades financeiras inerentes à administração pública. Segundo o mandamento contido no art. 77, item I, da Constituição de

1946, suprimido pela Constituição em vigor, deveria competir ao Tribunal de Contas "acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento". Esta competência foi transferida pelo vigente Estatuto Básico para o chamado controle interno, isto é, o da própria administração que deveria ser fiscalizada de fora para dentro.

O descabimento consiste nisto: como pode o controle externo apresentar ao Legislativo "minucioso relatório do exercício financeiro encerrado", se perdeu a competência para acompanhar e fiscalizar diretamente a execução do orçamento? Agora, ao próprio controle interno é que compete acompanhar-lhe a execução (art. 71, item II, da atual Constituição). Pretendeu-se a inanidade do controle externo. Tanto isto é certo que a própria Constituição atual atribui ao controle interno "criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo" (art. 71, item I).

O vigente Estatuto Básico explicitamente reconhece que o controle externo, por si mesmo, não preenche as condições indispensáveis à segurança de sua eficácia. Os subsídios em tempo oportuno oferecidos ao Governo, visando-se à vitalização do Tribunal de Contas, tornaram-se imprestáveis; os procedimentos adotados prevaleceram em sentido oposto. Um dos artífices que mais influenciaram o preparo do texto da atual Constituição, quanto à ordem financeira, foi o então ministro do Planejamento. Em conferência no auditório do Tribunal de Contas de São Paulo, disse ele:

"O controle de resultados, que é o mais importante, pois resume o objetivo essencial do controle, tem sido exatamente aquele a que teimamos em dar o menor relevo. De fato, a finalidade última de todo controle na administração pública deve ser a verificação dos resultados, medindo-se a eficiência do administrador e da organização que dirige com o sentido de saber se prestaram, realmente, os serviços que a coletividade aguarda e para cuja manutenção contribui através do pagamento de impostos. E quando resultados satisfatórios não hajam sido alcançados, impõe-se identificar as razões que a isso conduziram e procurar os meios de que poderá lançar mão para corrigi-las prestamente" *(Digesto Econômico,* nº 189, ano XXI).

Sem embargo, nem essa competência foi reconhecida ao controle externo, pois a vigente Constituição atribui ao chamado controle interno a avaliação, em cada exercício, dos resultados obtidos pela administração pública. O art. 71, item III, prescreve textualmente, quanto ao controle interno mantido pelo Poder Executivo, que lhe cumpre "avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos". Acima do Tribunal de Contas, na fiscalização dos atos e fatos relativos às atividades econômicas e financeiras dos governantes e seus prepostos, só compreendemos a presença do Poder Legislativo. Valha-nos a esperança de que nova perspectiva lhe seja aberta quando os ventos

da vida democrática soprarem o ânimo cívico de quantos legisladores reconhecem no controle público o sustento da moralidade administrativa.

O antigo ministro do Planejamento subestimou o controle da legalidade ao acentuar a importância preponderante do controle da economicidade, exercido através dos resultados gerenciados. Tal controle é apenas de caráter crítico, não coíbe ou susta as práticas abusivas que podem conduzir os administradores à malversação. Importância prioritária devemos dar é ao controle público a cargo do Tribunal de Contas, que deve ser inteiriço, além de vigoroso, sem repartir-se em duas bandas: interno e externo. O controle interno é tanto quanto um autocontrole e o controle externo assemelha-se a um controle póstumo, pois somente incide sobre atos e fatos consumados. O desejável controle público acompanha continuamente em cada exercício os atos e fatos financeiros, desde o nascedouro até o transcurso dos seus efeitos finais; após o encerramento de um exercício, procede à análise dos respectivos resultados e extrai as avaliações cabíveis quanto à economicidade, positivas ou negativas.

Só através do conhecimento exato e direto do que se passa nos domínios econômicos e financeiros sujeitos à sua fiscalização o Tribunal de Contas poderá esclarecer a opinião pública a respeito de nossas realidades vitais. Na França, o relatório anual da *Cour des Comptes* é leitura do povo. O documento é levado ao presidente da República e ao presidente da Assembléia Nacional pelo próprio presidente da Corte; logo em seguida, é distribuído às bancas de jornais. A redação do texto é austera, sóbria e clara, com adjetivação comedida e precisão de estilo. É que o Tribunal autentica seus pronunciamentos, nessa oportunidade culminante, sob a inspiração cívica dos seus membros. No Brasil de três orçamentos públicos, só ao Poder Executivo é dado o conhecimento íntegro das verdades.

O controle público não deve saber das coisas apenas pela rama, mas na intimidade das empresas estatais e no conhecimento dos dinheiros corridos do Tesouro ou sob responsabilidade da Fazenda. Só de tempos em tempos é atraído por tomadas de contas, embora ainda se discuta se seus pronunciamentos fazem coisas julgadas. Entendemos que a legislação deve explicar: toda decisão conclusiva do Tribunal de Contas corresponde a coisa julgada, se proferida em processo de tomada de contas de responsável ou co-responsável por dinheiros, valores ou quaisquer outros bens pertencentes ou sob responsabilidade da Fazenda pública. A incolumidade não deve beneficiar-se à espera dos fios de ouro da prescrição que coroa a impavidez dos corruptos. A vigente Lei nº 6.822, de 22 de setembro de 1980, não tem tido força para espancar a advocacia sofística.

O Visconde de Baependi não foi profeta, mas ainda ressoam suas palavras de 1826, quando apresentado ao Senado pelo Visconde de Barbacena e José Inácio Borges projeto de criação de um Tribunal de Revisão de Contas: "Se o

Tribunal que se pretende estabelecer converter-se em Tribunal de Fiscalização das despesas públicas, antes de serem feitas, poder-se-á colher proveito. Mas sendo unicamente destinado ao exame de contas e documentos, exame que se faz no Tesouro, para nada servirá, salvo para a novidade do sistema e o aumento das despesas com os nele empregados." Os males da desordem posta na vizinhança do caos são gritantes e os danos que produzem tentam minar o próprio fulcro da nacionalidade.

Já na vigência da atual Constituição, Seabra Fagundes acentuou: "O controle das contas públicas, como hoje se exerce, é puramente formal, nada significando à legalidade e moralidade do emprego dos recursos públicos; o desejado controle resulta apenas no coonestamento de tudo quanto se faz. Os grandes negócios duvidosos escapam ao Tribunal de Contas e na teia do controle apenas se embaraçam pequenos casos individuais. Talvez valesse a pena conferir ao tribunal, embora com reservas, o exame da moralidade dos contratos de administração, admitido recurso para o Congresso." Em relação às empresas públicas, não há, ao menos, estatuto que defina as responsabilidades dos gestores e as sanções imputáveis aos que prevaricarem.

Não há exemplo de conselho fiscal de ente jurídico pertencente à administração pública indireta que ofereça parecer contrário à aprovação das contas de gestão dos administradores. Não há exemplo de assembléia de acionistas, com participação majoritária de representante do capital público, que deixe de aprovar parecer favorável do conselho fiscal. E tudo corre à revelia do Tribunal de Contas. Quanto maior o número de tais entes jurídicos, mais sombras espessas envolverão a Nação. Masoin registrou a verdade: "Le liberalisme, par réaction contre l'absolutisme, qui remettait au Prince la direction de toutes les activités nationales, a substitué la liberté de l'homme à l'omnipotences des gouvernements de l'État."

Os cogumelos incrustam-se no organismo nacional para seccioná-lo e os mais importantes cabedais monetários amputados à economia do povo, ou tomados por empréstimos dentro e fora do País, são dissipados sem que haja controle público com força para coibir extravios. Que haja controle público dinâmico e contínuo, tanto mais largo quanto maior a descentralização das atividades públicas. Edouard Parent, antigo presidente da Corte de Contas francesa, já nos havia advertido: "O controle deve adaptar-se à extensão, sob formas diversificadas, das atribuições do Estado e das empresas estatais, para evitar-se a despersonalização jurídica do próprio Estado." O controle não envolve apenas a regularidade contábil; envolve a economia, a legalidade e a integridade moral da gestão, tanto em relação aos objetivos quanto aos meios disponíveis.

A ordem nacional tem corolário na ordem refletida no comportamento dos gestores da economia e das finanças públicas, atestado por um controle vigoroso. Manifestamos esta convicção no livro *Despesa* versus *Receita,* ante provas de

vários descalabros ocorridos ao longo do tempo. A respeito desse livro, escreveu Aliomar Baleeiro em extensa apreciação publicada no rodapé de um jornal: "O austero estudo empreendido pelo autor revela fatos que deveriam corar a nação brasileira; nele, os patriotas e os que se interessam por esses problemas árduos encontram sugestões positivas para os corretivos, quando um verdadeiro líder quiser reabilitar este país." Que não haja apenas um líder, mas a participação decisiva dos nossos legisladores!