

## *Da Fiscalização da Execução Orçamentária*

CHAGAS MELO

**V**ELHA aspiração dos estadistas do Império, somente na República seria criado o Tribunal de Contas antes mesmo da Constituição de 1891, ou seja pelo Decreto nº 966, de 17 de novembro de 1890.

A Constituição de 1891 em seu artigo 89 criou um novo órgão nos seguintes termos:

Art. 89. E' instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Em 1934 as atribuições do Tribunal foram especificadas constitucionalmente, dando-lhe uma importância muito grande, qualificando-o como órgão de cooperação nas atividades governamentais.

Pelo sistema constitucional vigente, o Tribunal de Contas tem as seguintes atribuições:

- a) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;
- b) julgar as contas dos responsáveis por dinheiro público e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;
- c) julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas ou pensões.

O nosso controle de contas usa um sistema misto sem todavia adotar um dos três modelos conhecidos: o francês, o belga e o italiano.

A posição do Tribunal entre os três Poderes é *sui-generis*, erigindo-se muitas vezes em um quarto Poder, contrariando o artigo 36 da Constituição Federal que diz o seguinte:

Art. 36. São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

Como disse Agnello Uchôa Bittencourt não pertence ao Poder Judiciário, não obstante sua formalística judiciária e sua função jurisdicional. Poder-se-á, talvez, dar-lhe, também, a qualificação de órgão auxiliar do Poder Judiciário como diz Rubem Rosa, uma vez que funciona, em matéria de contas, como instância necessária, cujas decisões se tornam indispensáveis, constituindo prejudicial para o início de certas ações. De qualquer modo, como adverte Granoni, não se deve confundir jurisdicional, que é o gênero, com judicial que é a espécie.

Não se integra, muito menos, no Poder Executivo, a que deve fiscalizar. Com o regime da Constituição de 1937 (art. 114, emendado pela Lei Constitucional de 1945), pertenceu o Tribunal de Contas ao Executivo. Com a Constituição de 1946 foi-lhe restituída a condição anterior, advinda de 1890.

Não é também Poder Legislativo, embora certa subordinação funcional em certa matéria — subordinação funcional, não hierárquica. Não o é materialmente, visto que não legisla; não o é formalmente, porque assim não o considerou a Constituição (art. 37) página 15. Notas sobre o Tribunal de Contas da União — Serviço de Documentação do D.A.S.P. — 1955.

O ilustre jurista Seabra Fagundes em seu livro "O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário — Rio — 1950 diz que inexiste em nosso sistema político, lugar para um órgão que não se filie definitivamente, pela sua maior correlação, a um dos poderes entre os quais se distribui o exercício das funções do Estado".

Como um dos meios de dinamizar o Poder Executivo, será modificado o sistema de acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento que deve caber às autoridades superiores da administração, competindo ao Legislativo, "a posteriori" tomar as contas do Presidente da República. Assim, o atual Tribunal de Contas seria apenas uma delegação do Congresso, adotando-se com pequenas modificações o sistema anglo-americano.

A Assembléia Constituinte da Guanabara, através do Deputado Aliomar Baleeiro, pensou em substituir o Tribunal de Contas por uma Delegação de Controle do Legislativo .

Comentando o fato escreveu a Prof. Temístocles Cavalcanti o seguinte: "quando se discutiu o problema do Tribunal de Contas, foi uma das grandes batalhas da Assembléia. A reação contra o Tribunal de Contas é muito grande em toda parte, e na Assembléia foi imensa, principalmente por parte da bancada do Governo. A opinião generalizada é de que ou o Tribunal de Contas é ineficaz, ou é um entrave à administração".

“O Deputado Aliomar Baleeiro apresentou uma emenda que produziu grande debate, e que consistia na adoção do sistema inglês e americano do “auditor general”, ou seja, do controle financeiro por um auditor nomeado pela Assembléia, e que exercesse, efetivamente, a fiscalização orçamentária”.

“A discussão evoluiu no sentido da substituição desse auditor-geral por Conselho, eleito por 6 anos pela Assembléia, e que exerceria as funções do atual Tribunal de Contas por um controle da própria Assembléia, com a agravante de que esta comissão estaria subordinada à Comissão de Tomada de Contas, cujo presidente seria, obrigatoriamente da oposição. A idéia, entretanto, acarretaria uma dificuldade imensa, não só para o Governo atual, como para qualquer outro. O risco seria extremamente grande, e assim a idéia do Tribunal de Contas voltou a debate; cogitou-se de reestruturá-lo, e aceitou-se, finalmente, uma emenda da lavra do Deputado Chaves de Melo, que permite ao Tribunal de Contas ter uma ação mais eficaz. As idéias do auditor-geral, e do Conselho, obtiveram, no final, apenas alguns votos”.

“Acho que, realmente, em tese, a idéia do Deputado Aliomar Baleeiro mereceria consideração, e deveria ser objeto de estudo no plano federal, mas não no plano estadual. Acho extremamente arriscado, não só pela falta de amadurecimento da Assembléia como ainda porque o número de pessoas habilitadas para exercerem a função de auditor, com competência especializada em matéria de auditoria e contabilidade pública, é extremamente limitado”. Apreciações sobre a Constituição do Estado da Guanabara — Carta Mensal — Confederação Nacional do Comércio, abril de 1961. — *Themistocles Cavalcanti*.

Pela emenda do Deputado Aliomar Baleeiro, as atribuições do Tribunal passariam para um Conselho de Contas, diretamente subordinado ao Poder Legislativo, sem essa independência de quase poder dos atuais tribunais de contas. Entretanto, o aspecto de maior liberdade do Executivo estaria, também limitado, pelos sucessivos exames prévios de despesas e conseqüente registro.

Para substituir o atual Tribunal de Contas, proporíamos um Conselho de Contas, nos seguintes termos:

Art. . . A administração financeira e a execução orçamentária serão fiscalizadas pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Conselho de Contas.

§ 1º O Conselho de Contas é órgão de controle da execução orçamentária e da administração financeira, sob a orientação direta da Comissão de Tomada de Contas do Congresso Nacional.

§ 2º Os membros do Conselho de Contas, em número determinado por lei, serão eleitos pelo Congresso Nacional dentre brasileiros natos, maiores de trinta e cinco anos, de reputação ilibada e notórios conhecimentos de

direito financeiro e de contabilidade pública, com diploma de bacharel em direito, economia ou contabilidade.

§ 3º Os membros do Conselho serão nomeados por 4 anos, renovando-se por 2/3 de dois em dois anos, e terão vencimentos irredutíveis fixados pelo Congresso Nacional.

§ 4º Os auditores do Conselho de Contas serão nomeados pelo Presidente do Congresso Nacional, sob a aprovação d'este.

Art. . . Compete ao Conselho de Contas:

- a) expedir instruções para orientação da contabilidade pública;
- b) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por Delegações, a execução orçamentária;
- c) julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, inclusive dos administradores de entidades autárquicas e empresas do Estado e instituições que recebam d'ele metade ou mais de seus recursos.
- d) apreciar previamente da legalidade dos contratos nos limites estabelecidos pela lei e das aposentadorias e pensões. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato ou da aposentadoria ou pensão até que se pronuncie o Congresso Nacional no prazo máximo de 90 dias, quando entrarem em vigor, até a aprovação ou não das contas do Presidente da República.

A nossa proposta de emenda constitucional difere da do ilustre Deputado Baleeiro, quando constituinte da Guanabara, em dois pontos principais:

- a) não vedamos a recondução dos membros do Conselho de Contas, não somente para evitar solução de continuidade nos trabalhos do Conselho, como pela falta de especialistas nos assuntos de controle e tomada de contas;
- b) deixamos à lei orgânica do Conselho de Contas, estabelecer os limites monetários dos contratos sujeitos a registro do Conselho, para evitar o que acontece no momento, com o Tribunal de Contas absorvido com o exame de contratos de menor importância, como, por exemplo, o do aluguel de um imóvel para instalar a Coletoria no interior dos Estados, ou um pequeno contrato de reconstrução de um prédio da União.

Art. . . O Conselho de Contas dará parecer prévio, no prazo de 60 dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não forem prestadas no prazo de 60 dias depois da abertura do Congresso Nacional, o Conselho denunciará a omissão ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, em qualquer das duas hipóteses, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

Art. . . Cabe ainda ao Conselho de Contas:

- a) eleger o seu Presidente;
- b) elaborar seu Regimento Interno;
- c) praticar, em relação ao seu pessoal, todos os atos de administração, desde que respeitados o sistema do mérito e as normas de caráter geral vigentes no Estado Federal em matéria de administração de pessoal;
- d) realizar quaisquer diligências que forem ordenadas pelo Congresso e suas Comissões, inclusive as de inquérito.

Art. . . Haverá uma Delegação de Controle em cada autarquia e entidade em que a União detenha pelo menos 51% do capital votante.

Os Tribunais de Contas, quer da União e dos maiores Estados não têm podido acompanhar e fiscalizar tôdas as operações de execução dos orçamentos e nem julgar as contas dos administradores das entidades autárquicas.

No parecer prévio sôbre as contas do Presidente da República em 1960 disse o Ministro Rogério de Freitas que "com raras exceções verifica-se ser bastante difícil, quanto a estabilidade patrimonial a situação dessas entidades autárquicas. Releva notar que a maioria delas não tiveram suas contas aprovadas, podendo citar, a título exemplificativo, o caso do D.N.E.R., cujo orçamento de Receita e Despesa atingiu, no exercício ao elevado montante de Cr\$ 30.000.000.000,00 aproximadamente, tendo sido lavrados cerca de 5.000 contratos sem que fôssem submetidos a exame o registro do Tribunal — número superior àquele de que esta côrte toma conhecimento e relativo aos demais órgãos da Administração Pública. Continuando diz o Ministro que é difícil apreciar os reflexos da gestão de 1960, pois não levando em conta as atividades financeiras extraordinárias do Govêrno, peca o orçamento da União pela falta de princípio da Unidade, representando o que denominamos orçamento da União, uns vinte por cento do movimento financeiro do Govêrno" — Imprensa Nacional, 1961.

Por maiores que tenham sido os esforços dos seus ilustres Ministros, o Tribunal de Contas da União não tem podido controlar nem 20% das atividades financeiras do Govêrno, tornando letra morta parte do artigo 77 da Constituição que atribui ao mesmo Tribunal a tarefa de acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e julgar da legalidade dos contratos, aposentadorias e pensões.

A complexidade da máquina burocrática brasileira não admite mais o tipo de contrôle clássico de contas, tornando-o impraticável à medida em que o Estado absorve maiores setores da atividade econômica. Urge modificá-lo, não sômente para dinamizar o Executivo, como para dar maior ênfase ao processo de tomada de contas que deve ser rápido e não retardado como vem acontecendo no Brasil.

O registro prévio foi abolido, exceto para os contratos, aposentadorias e pensões nos termos estabelecidos pela futura lei orgânica do Conselho, podendo o mesmo suspender a execução de tais documentos que estejam em desacôrdo com a lei ou o orçamento.