

Contrôle dos Planos Econômico-Sociais

DICAMÔR MORAES

1. *Caráter do controle — Distinção do controle entre os Estados socialista e liberal-democrático. — Controle administrativo através dos "grupos executivos de trabalho". — Controle financeiro adstrito ao orçamento público.*

2. *Controle jurídico-administrativo — Normas a que deve obedecer esse tipo de controle. — Ação dos Tribunais de Contas em face dos planos de desenvolvimento econômico-social.*

1. CARÁTER DO CONTRÔLE

NA adoção de uma política de desenvolvimento econômico-social, os Estados da órbita liberal-democrática não se limitam à utilização de recursos de origem pública. Recorrem, comumente, ao financiamento de origem privada, o qual passa, destarte, a desempenhar o papel de agente colaborador dos objetivos estatais. Tal cooperação financeira não se verifica no Estado da esfera socialista, por ser este o único detentor do poder econômico. Donde a conclusão de que, enquanto no Estado socialista o controle jurídico-administrativo sobre a execução dos planos econômico-sociais é exercido em tôda sua plenitude, no Estado liberal-democrático tal controle se faz sentir apenas sobre os recursos e gastos públicos, excluída, obviamente, a ingerência financeira sobre os de ordem privada.

A distinção que se acaba de fazer entre as duas modalidades de planificação não implica em restrições ao *modus faciendi* com que o Estado liberal-democrático pode atingir seus objetivos econômico-sociais. Essa distinção serve para demonstrar que ao Estado liberal-democrático incumbe, na feitura de seu plano governamental, a longo prazo, estabelecer perfeita identidade entre a iniciativa pública e a privada, tendo em vista a consecução do objetivo comum.

Na coordenação de atividades, cumpre ao Estado traçar as diretrizes da planificação, através de legislação reguladora não só da participação governamental como da cooperação particular. Não podendo, porém, a legislação reguladora da ação intervencionista do Estado liberal-democrático estender-se até ao controle da cooperação financeira de caráter privado, a realização do

plano econômico-social tem seu controle jurídico-administrativo adstrito à execução do Orçamento público.

No Brasil, tem sido este o procedimento adotado em relação aos planos governamentais a longo prazo. Aliás, na elaboração dos três primeiros — o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), o Plano de Obras e Equipamentos (1944-1948) e o Plano SALTE (1950-1954) — o planejador governamental não cogitou do concurso da iniciativa privada. Somente o Estado deveria arcar com a responsabilidade do financiamento correspondente. E' verdade que o particular concordou em participar financeiramente de empreendimentos da iniciativa governamental. Mas isto constitui exceção, como nos casos, por exemplo, da Cia. Siderúrgica Nacional (1946) e Petrobrás (1953).

Nova orientação passou a preodminar quando do lançamento do Programa de Metas (1956-1960). Propôs-se o Governo obter os recursos necessários ao seu financiamento, fôssem eles oriundos da fazenda pública, fôssem provenientes da bolsa particular. Os desta última fonte deveriam ser estimulados a cooperar quer por meio de empréstimos, quer pelas inversões diretas. Surgiu, então, a legislação disciplinadora dessa cooperação privada, da qual resultou a criação dos chamados "grupos executivos de trabalho". Entre outros, citam-se o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA) e o Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval (GEICON), destinados a disciplinar as atividades privadas correspondentes.

A circunstância apontada — financiamento com recursos públicos, e privados não compulsórios — impediu a apresentação formal do referido Programa de Metas sob o aspecto orçamentário (receitas e despesas próprias), o que não ocorrera com os planos anteriores — o PEOPADN, o POE e o SALTE. Os recursos e os gastos de que se utilizou o Governo para o financiamento e a manutenção do Programa de Metas estão diluídos no corpo do Orçamento Geral da República, sem afetação própria.

2. CONTRÔLE JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

A planificação econômico-social, já se disse, é um processo decorrente de uma necessidade inelutável que, por sua vez, resulta de um imperativo da hora que passa — de determinismo intervencionista do Estado. Essa situação apresenta, como corolário lógico, o direito de controle que cabe à administração estatal exercer sobre as entidades (públicas e privadas) incumbidas da realização da coisa planificada.

Não se discute mais ser a primeira daquelas situações — a planificação estatal — uma conseqüência do relevante fator circunstancial representado por essa ânsia peculiar ao Estado moderno de bem-aparelhar-se a fim de atingir um de seus postulados precípuos — o de tudo prever para melhor prover as necessidades públicas. E' por êsse traço de caráter, nitidamente intervencionista, que mais se difere o antigo Estado liberal do atual Estado moderno. Pois enquanto aquêle se satisfazia em ser apenas policial e coletor, a êste último cumpre dar os primeiros passos no ainda fugidivo terreno da planificação econômico-social. E a fim de pisar com mais firmeza em sítios por assim dizer ainda pouco conhecidos, está o Estado moderno admitindo uma situação que vai além da simples administração burocrática: trata-se do controle financeiro jurídico-administrativo.

Em matéria de *contrôle administrativo*, e, mais particularmente, de controle financeiro da planificação econômico-social, não é fora de propósito invocar a definição de FAYOL, quando diz que "o controle consiste em verificar se tudo se passa conforme o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos. Tem por objetivo assinalar as faltas e os erros, a fim de que se possa repará-los e evitar sua repetição. (...) Do ponto-de-vista administrativo, é necessário assegurar-se que o programa existe, que é o mesmo aplicado e pôsto em dia, que o organismo social está completo, que os quadros sinóticos do pessoal são utilizados, que a direção se exerce segundo os princípios estipulados, que as conferências de coordenação se mantêm, etc., etc." (*in* "Administration Industrielle et Générale").

Com efeito, a função administrativa não se exerceria, em tôda sua plenitude, se não houvesse um meio de verificar, a qualquer momento, os resultados das atividades operacionais da empresa. O meio comumente utilizado nessa verificação é o controle. São instrumentos de controle o quadro de produção, fichas de referência, balanços, relatórios, através dos quais o responsável pela execução de determinado trabalho presta contas de seus atos.

Para que a ação administrativa seja eficiente, não basta, portanto, a simples fiscalização de serviço; mas, em se tratando principalmente de uma grande empresa, torna-se necessário um conjunto de verificação que, pela sistemática adotada, constitui um autêntico processo. A inobservância aos preceitos contidos nesse processo pode comprometer seriamente o empreendimento que se tem em vista realizar.

Se não cabe mais dúvida em tôrno do direito que ao Estado se confere de exercer o controle administrativo sôbre a realização dos planos econômico-sociais, outro tanto não se verifica em re-

lação ao controle estatal jurídico-financeiro. Enquanto o primeiro caso está satisfatoriamente previsto no Direito Administrativo, o segundo caso, em que pesem os exaustivos estudos feitos através do Direito Constitucional, ainda oferece margem a uma série de indagações, sempre oportunas porque ensejam soluções a problemas em franco debate.

No Brasil, o controle *jurídico-financeiro* é exercido pela União diretamente através do Tribunal de Contas, *ex-vi* do artigo 22 da Constituição de 1946, *verbis*:

“A administração financeira, especialmente a execução do Orçamento, será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (...).”

Acontece, porém, que o Tribunal de Contas brasileiro somente toma conhecimento das despesas consignadas no Orçamento Geral da República, não lhe sendo lícito exigir prestação de contas das atividades privadas, mesmo quando estas estão entrosadas com o poder público para a consecução de um objetivo comum. Estão neste caso as sociedades de economia mista como a Cia. Siderúrgica Nacional, a Petrobrás e outras, das quais o Governo da União é o maior acionista. Conseqüentemente, tem escapado ao controle jurídico-financeiro do Estado uma parcela considerável das despesas relacionadas com a execução dos planos de desenvolvimento econômico-social.

Essa ausência de fiscalização jurídico-financeira, no tocante à planificação estatal, não é uma peculiaridade do sistema brasileiro de controle. A julgar pelos informes apresentados ao III Congresso Internacional das Instituições de Controle das Finanças Públicas (Rio de Janeiro, 1959), conclui-se que o caso brasileiro não é único.

Em França, a Corte de Contas, “não exerce, sobre a execução dos planos de desenvolvimento econômico e social, controle de natureza jurídica. E’ no quadro geral de seu controle sobre as contas do Estado, dos departamentos e dos órgãos submetidos à sua competência legal, que a Corte é levada a conhecer as operações relativas aos investimentos. (***) Os órgãos ou empresas privadas beneficiárias (dos investimentos estatais) não entram no campo da competência geral da Corte ou da Comissão de Verificação”.

“Na Itália, ante a legislação atual, um controle jurídico-financeiro sobre a execução de programas de desenvolvimento econômico não é possível, porque a ação da Corte de Contas se

exerce segundo os esquemas jurídicos do controle efetuado sobre atos isolados, sob o aspecto da mera legitimidade. Disso resulta que (...) o único controle possível continua sendo o político, em torno do programa de desenvolvimento econômico, o qual é exercido anualmente pelo Parlamento quando do exame e da discussão do Orçamento do Estado (...)"

Na Bélgica, "o controle exercido pela Corte de Contas, sobre a execução dos programas de desenvolvimento econômico e social, não é senão um controle orçamentário e contábil e visa apenas à legalidade e à regularidade das operações".

Tem cabimento o testemunho ora invocado, sobre a ausência de controle jurídico-financeiro em relação à planificação estatal em França, na Itália e na Bélgica, porque a estruturação do Tribunal de Contas brasileiro assemelha-se à dos institutos congêneres daqueles países. No Brasil, como nos citados países, o Tribunal de Contas não está legalmente aparelhado para se pronunciar sobre a conformidade dos atos administrativos em face das leis e normas financeiras que devem presidir os planos de intervenção estatal no campo econômico-social. Sua atuação restringe-se ao setor das atividades governamental consubstanciada apenas no Orçamento Geral da República.

Não há fundamento legal que autorize o Governo brasileiro a exercer controle financeiro-contábil sobre as entidades privadas — peculiaridade, aliás, do Estado liberal-democrático. Então o Tribunal de Contas, órgão-cúpula do sistema de administração financeira, limita sua ação controladora ao julgamento da legitimidade das operações em que o Estado é o financiador único. Mesmo nos casos — e são numerosos — em que o Governo realiza inversões diretas, ao proporcionar recursos, através de empréstimos, as entidades privadas comprometidas no plano estatal de desenvolvimento econômico-social, não é admitida sua ingerência controladora na administração financeira daquelas entidades. É note-se que é bem considerável a participação de tais entidades na realização do último plano quinquenal brasileiro. Assim é que, dos 80,5 bilhões de cruzeiros — total dos investimentos do Programa de Metas, exercício de 1959 — o poder público contribuiu com a parcela de 67,6 bilhões e o empresário privado com 12,9 bilhões (Mensagem do Governo ao Congresso Nacional, março de 1960).

A ausência do controle jurídico-financeiro, em relação à planificação estatal, é uma constante nos países da órbita liberal-democrática. Trata-se de afirmativa ratificada pelo III Congresso Internacional das Instituições de Controle das Finanças Públicas

(Rio de Janeiro, 1959), o qual, por haver chegado a essa conclusão, recomenda:

1º) O Congresso verifica que o problema do controle jurídico e financeiro da execução dos planos de desenvolvimento econômico e social surge, principalmente, quando se trata de Instituições Superiores que somente têm por fim o controle da legalidade. Com efeito, não é permitido a essas Instituições o pronunciamento sobre as finalidades ou sobre a economicidade da planificação; entretanto, deverão elas expor nos seus relatórios anuais ao Parlamento — principalmente quando emanam do mesmo — suas observações sobre os planos que forem aprovados pelo próprio Parlamento e sobre faltas ou irregularidades verificadas na sua execução;

2º) Se a execução dos planos é confiada a organismos de interesse público, o Congresso julga oportuno que as Instituições Superiores de Controle sugiram ao Parlamento normas que propiciem uma fiscalização eficaz da gestão dos ditos organismos, sempre que as leis vigentes aplicáveis não forem suficientes.