

## *Três Congressos Mundiais de Tribunais de Contas*

*Entrevista concedida à R. S. P. pelo Ministro PEREIRA LIRA (Presidente do 3º Congresso; e Presidente do Tribunal de Contas da União).*

### DE QUE SE TRATA

A guisa de entrevista, são ditadas estas considerações, com endereço à *Revista do Serviço Público*, e destinadas a dar aos leitores não especializados uma visão, ainda que muito rápida, dos memoráveis conclaves, reunidos em Havana (1º), Bruxelas (2º) e Rio de Janeiro (3º).

Este último ocorreu entre 4 e 9 de maio de 1959, por convocação do nosso Tribunal de Contas da União e sob o alto patrocínio do Poder Executivo, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, da República Brasileira.

Os dois primeiros tiveram lugar, respectivamente, em Havana, 1953; e em Bruxelas, 1956.

Quiz a *Revista do Serviço Público*, de tanto relêvo e autoridade entre nós, dedicar a presente edição ao último desses certames, tão bem sucedido, e cujo nome oficial é o de "3º Congresso Internacional das Instituições Superiores de Contrôlo das Finanças Públicas".

A Presidência do "3º Congresso" e também do Tribunal de Contas da União foi solicitada a concorrer, em entrevista exclusiva, com um roteiro histórico, para servir de preâmbulo à primeira documentação do "3º Congresso" que será recolhida nas páginas desta publicação, recenseando as resoluções e fixando as recomendações, não só do último, mas também dos dois magnos conclaves anteriores.

Não se trata, ainda, de sublinhar as conseqüências a extrair das lições cotejadas nessa troca mundial de experiências, adquiridas no concôrto das nações civilizadas, nem de proceder à verificação das possíveis repercussões no plano nacional, como no internacional.

E' mais modesta, aqui, a meta a que se visa.

Quando publicados os "Anais do 3º Congresso", — só então soará a hora da análise, da crítica, da apuração de resultados.

## CONGRESSOS — INSTRUMENTOS DE CULTURA

Não cabe, nesta assentada, insistir em que os "Congressos" dos especialistas e os "Encontros" dos técnicos representam o melhor incentivo ao enriquecimento, cada vez maior, do patrimônio da Cultura e à ascensão constante de níveis dos progressos humanos.

Hoje, a educação se continua na idade da madureza, na plenitude do espírito, se é que não se vitaliza especialmente nela, pois que já o treinamento dos jovens é feito para a Vida e "dentro da Vida".

Por outro lado, a rigor, o verdadeiro e eficiente processo de aquisição de conhecimento é o "processo co-educativo".

Cada campo profissional é uma espécie de "clearing-house", para a comunicação recíproca de dados, conseguidos experimentalmente e incorporados ao acervo comum, no seio de cada povo.

Isso ocorre no tempo, e no espaço, projetando-se além das áreas internas, para ambicionar padrões universais.

Uma geração sobe nos ombros das outras.

Uma nação inspira-se nas conquistas das demais, tendo-as sempre presentes.

Um grupo social aproveita, internamente, das tentativas e erros dos grupos vizinhos, que são todos, pois que o Mundo é, implacavelmente, um Mundo só.

E isto é feito, consciente ou inconscientemente, através do processo intuitivo da "educação recíproca".

Na pedagogia dos jovens, como na disciplina de comportamento dos adultos, não há mais que falar em "instrução" ou "educação", mas, já agora, em "co-instrução" e em "co-educação".

E' êste, por isso, o quartel de século das "conferências", principalmente se nos debruçarmos na semântica e na etimologia dessa palavra mágica que tomou conta das atividades intelectuais, com o seu séquito analógico de "congressos", "encontros", "seminários", "colóquios", "simpósios" e "mesas-redondas".

Mostram as estatísticas que há um "congresso" por dia, em cada uma das grandes cidades, ou naquelas que, sem ser grandes, oferecem condições de receptividade material, para tão fecundas reuniões.

## DEMOCRACIA E CONTRÔLE

Os que têm como profissão realizar a fiscalização superior das "contas públicas", — êstes, também, não fugiram ao espírito dominante, nesta "volta" de século.

Através do estudo do direito comparado, sempre se beneficiaram, vivamente, do que os povos têm realizado dentro do tema atualíssimo e inevitável da execução do contrôlo da administração financeira.

Iniciativas privadas nas trocas de informações e o esforço de alguns abnegados, como SALVATORE SICA, — a contribuição da doutrina, — as revistas técnicas, — os institutos de direito público, — a obra bem inspirada da U.N.E.S.C.O., — tudo vem congregando os “homens do ofício”, pondo em contato os comparatistas da “especialidade”, e, aproximando, além dos indivíduos, todo o grupo institucional do que, aqui, se chama “Tribunal de Contas”, ali, “Cour des Comptes”, e, mais adiante, “General Comptroller” ou “Contraloria General”.

Percebem-se os primeiros sinais de uma tendência de uniformização das políticas nacionais de fiscalização técnico-financeira, e, ultimamente, começa a formar-se uma consciência da necessidade dessa mesma fiscalização, em nível superior, sobre os organismos internacionais e supranacionais.

Os controladores superiores das finanças públicas, sejam os instituídos em feição de colegialidade, sejam os de forma unipessoal, — uns e outros se defrontaram, mais uma vez, em face da Esfinge de todos os tempos, e estão compelidos a pleitear o aperfeiçoamento dos mecanismos de coleta e aplicação dos recursos públicos, retirados dos contribuintes, e, ainda, a encarecer a estruturação de aparelhos de vigilância e contraste sobre instituições, ora situadas fora dos quadros nacionais.

Alguns desses problemas, derivados da vida financeira do Estado, e velhos como as civilizações mesopotâmicas, reviveram, com intensidade, na Era da democracia restaurada, após o derradeiro conflito universal.

A respeito, tive ocasião de escrever no “Boletim” nº 1, do “3º Congresso”:

“O aperfeiçoamento das técnicas de fiscalização financeira corresponde a um imperativo do florescimento das instituições livres.

“Já se disse, com sabedoria, que, se é difícil definir, por forma positiva, a democracia, — muito fácil se torna dizer onde ela não viceja nem existe.

“É um dos testes para ter uma organização política como incluída, ou não, na área das Democracias, é indagar se há efetiva vigilância, por parte do Povo, acerca da coleta e aplicação das contribuições que este presta ao Tesouro Público, e se essa vigilância se exerce através de adequados e eficientes órgãos de controle, de livre funcionamento, com execução assegurada efetivamente para as suas deliberações.

“A contribuição que, pessoalmente, oferecemos ao 1º Congresso (de Havana) foi um depoimento da experiência brasileira e a formulação de uma lei sociológica: *o maior alcance da fiscalização preventiva, na execução dos orçamentos do Estado, está na razão direta do maior progresso das instituições e práticas democráticas, e na razão inversa da intensidade dos surtos ditatoriais, ostensivos ou larvados*”.

“No ano passado, por ocasião das comemorações do sesquicentenário da *Cour des Comptes*, em Paris, no Palácio Cambon, ouvimos através da palavra do Sr. RAUL REYNAUD, Presidente da Comissão de Finanças da Assembléia Francesa, a confirmação de que, ali, aquêlê órgão do Estado tem gozado de maiores poderes, sempre que foram maiores as liberdades públicas.

“E’ essa, pois, a lição da história da Instituição, aquêl e além-mar, na América, como na Europa.

“Incentivar e realizar Congressos como êste, desenvolvendo relações internacionais entre altas Entidades Fiscalizadoras do Mundo, é, seguramente, servir à Democracia”.

#### O CONGRESSO DE HAVANA

(1º Congresso Internacional — 1953)

Coube a um eminente Professor da Universidade de Havana e, então, Presidente do Tribunal de Contas da República de Cuba, o Doutor EMÍLIO FERNANDEZ CAMUS — exprimir, com anterioridade, o anseio dos juízes e controladores de contas públicas, em todo o Mundo.

A êle prestei homenagem merecida, no discurso de abertura do “3º Congresso”, solenemente instalado pelo Senhor Presidente da República, com a presença do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, do Corpo Diplomático e dignitários da República Brasileira, no Palácio Tiradentes, em 4 de maio de 1959, nas seguintes palavras:

“Quando o Presidente do Tribunal de Contas de Cuba peregrinava pela América e pela Europa, lançando a idéia dos Congressos dos Tribunais de Contas, — estávamos longe de supor que ao Brasil tocaria tão cedo a honra de agasalhar delegações, de tantas credenciais e de tanta autoridade, vindas de pontos tão variados do Planêta, de um e de outro Hemisfério”.

Os trabalhos realizados em Havana, dada a vastidão do temário, desenvolveram-se com grande riqueza de sugestões, alicerçadas em contribuições notáveis. Mas o que interessa, nesta resenha, é, por sem dúvida, focalizar as conclusões que, ali, tiveram relêvo real.

Cumprê assinalar que o Brasil não estêve ausente, comparecendo com as seguintes teses a) “Os Tribunais de Contas como agentes de soberania do Povo”, de autoria do antigo Auditor Dr. ERNESTO CLAUDINO DE OLIVEIRA E CRUZ: l) e “A importância da fiscalização preventiva”, do entrevistado, então Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União.

A representação do Tribunal brasileiro estêve a cargo do Ministro SILVESTRE PÉRICLES DE GÓES MONTEIRO e do então Procurador Dr. CUNHA MELLO.

Os pontos altos do Congresso de Havana (1º Congresso) podem ser resumidos, como abaixo:

A) Sobre a independência das entidades fiscalizadoras, acordou-se em Havana:

1º) que, às entidades fiscalizadoras do manejo dos fundos e dos bens públicos, se lhes conceda independência jurídica e institucional ante as atividades executivas que devam estar debaixo de sua intervenção;

2º) que se reconheça às entidades fiscalizadoras a faculdade de defender a manter essa independência, mediante o exercício das ações correspondentes, nos casos em que a mesma resulte violada ou ignorada;

3º) que o controle fiscal deve exercer-se com espírito isento de toda política partidarista, e sem entrar a gestão administrativa;

4º) que se assegurem às entidades fiscalizadoras os meios necessários, a fim de que possam cumprir, de modo completo, a missão que lhes incumbe:

5º) que é conveniente outorgar às instituições de controle jurisdição para fiscalizar, tanto os fundos que são manejados através do Orçamento, como os que são administrados por meio de entidades ou estabelecimentos públicos descentralizados.

B) Sobre o Secretariado Permanente, foi resolvido em Cuba:

— estabelecer, com sede em Havana e escritórios no Tribunal de Contas de Cuba, um "Secretariado Permanente", com funções de:

a) convocar o próximo Congresso;

b) instalar Agência ou Representação do mesmo Secretariado de acordo com o país escolhido para sede do próximo Congresso;

c) realizar os estudos necessários, em consulta com as Delegações interessadas, a fim de objetivar o estabelecimento de um Conselho Internacional de Entidades Fiscalizadoras;

d) organizar em Cuba os escritórios do Secretariado, e publicar um "Boletim Informativo".

C) Sobre o controle preventivo, foi decisão do Congresso de Havana:

1º) recomendar a necessidade de um controle preventivo exercido sobre as receitas e sobre os gastos das Entidades Públicas;

2º) proclamar que, sejam quais forem as modalidades de aplicação do controle prévio, torna-se indispensável exerçam-no funcionários públicos completamente independentes dos organismos sujeitos à fiscalização;

3º) declarar também que dito controle prévio deve completar-se com a organização de um adequado controle a *posteriori*.

D) Sobre a ação do controle prévio e a da contabilidade, foi entendido que:

— convém relacionar a ação fiscalizadora do controle prévio com a contabilidade, como base de preparação, para o Governo, de informes financeiros de estimativa que o habilitem a dirigir, com acerto, o rumo dos negócios financeiros do Estado.

E) Sobre as funções de assessoria das entidades fiscalizadoras, acordou-se em que:

— as Entidades Fiscalizadoras atuem como Conselhos ou Assessorias Técnicas das Assembléias ou Congressos Legislativos; e que estendam suas atribuições de intervenção preventiva a todos os atos relacionados com o Orçamento das Entidades de Direito Público.

Essa atividade fiscalizadora, até o momento de ser apresentado o orçamento ante o Congresso, deve revestir o caráter de cooperação com o Poder Executivo no ramo encarregado da direção da Fazenda Pública, tudo isso com sujeição às disposições constitucionais, próprias de cada País.

Este foi o resultado do "1º Congresso".

#### O CONGRESSO DE BRUXELAS

(2º Congresso Internacional — 1956)

O Conclave realizado na Bélgica enfrentou, com decisão, um tema fundamental: *"meios institucionais adequados à assegurar a independência dos Corpos encarregados do controle superior das finanças públicas"*.

Depois de longos e proveitosos debates, o "2º Congresso Internacional" proclamou que uma sadia gestão dos dinheiros públicos exige a existência, em cada país, de Instituição Superior de controle das finanças públicas, dotada de independência absoluta em face das autoridades administrativas, e protegida contra as influências estranhas à Instituição.

Para atingir esse fim, o "2º Congresso Internacional" declarou que devem ser adotados os seguintes princípios:

1º) existência de Corpos de Controle, com sua estrutura geral e com a natureza de sua missão, devidamente fixadas na Constituição, a qual deverá estabelecer, também, a independência desses Institutos e a inamovibilidade dos seus membros;

2º) lei que estabeleça as modalidades dessa independência e dessa inamovibilidade, e que fixe as condições de nomeação ou de elegibilidade, assim como determine a autoridade competente para fazer a nomeação, tendo em conta a estrutura do Estado-Nação; e as condições de aposentação e tudo o mais que interesse às garantias estipuladas;

3º) previsão, na lei, dos relatórios, documentos e observações que a Instituição deve produzir e publicar;

4º) recrutamento do pessoal administrativo pela própria Instituição, gozando tais servidores de um Estatuto que garanta estabilidade no emprego;

5º) existência de orçamento próprio, para a Instituição Superior de controle, por ela proposto. Se o Governo introduzir modificações na proposta de orçamento, apresentada pela Instituição Superior de controle, será obrigatório que se submeta ao Parlamento, ao mesmo tempo, a proposição original. A execução do seu orçamento caberá à própria Instituição.

No tocante a essa matéria, o nosso Tribunal de Contas levou a Bruxelas a sua contribuição, representada pela tese, de autoria do entrevistado, sobre "as características do sistema brasileiro para assegurar a independência do Tribunal de Contas e dos membros que o compõem", estando a nossa Delegação composta pelos Senhores Ministros SILVESTRE PÉRICLES DE GÓES MONTEIRO e ROGÉRIO DE FREITAS.

Outro assunto que figurou na agenda do Congresso de Bruxelas tinha por epígrafe: «meios adequados à asseguaração do controle financeiro das instituições internacionais ou supranacionais».

O Plenário partiu do princípio de que a existência e a eficácia de um controle "externo" de todas as receitas e de todas as despesas, referentes a esses organismos, estão incluídas em o número das condições essenciais para estabelecer a confiança que os povos dos Estados-membros devem ter no bom funcionamento das instituições internacionais ou supranacionais nas quais eles estão financeiramente interessados.

Teve, ainda, em mira o Plenário do "2º Congresso" que esse controle financeiro sobre instituições internacionais ou supranacionais, se é sempre idêntico em seus fins, pode e deve variar nas suas modalidades de organização, a fim de se adaptar à diversidade das estruturas, e das finalidades dessas instituições.

Por força de tais premissas, com a finalidade de, ao exercício mesmo desse controle financeiro "externo", assegurar as garantias de independência, competência e eficácia que lhe são indispensáveis, o "2º Congresso" recomendou:

— que seja feita, sempre, pelo conjunto dos delegados dos Estados-membros, a nomeação dos "Comissários de contas" das instituições internacionais ou supranacionais;

— que recaia essa nomeação em pessoas de notória e alta qualificação profissional, a ser reconhecida em face de um certo número de critérios técnicos determinados;

— que — para o controle das instituições, que recebem contribuições dos Estados-membros — a nomeação de cada um dos "Comissários de contas", assim, reconhecidos aptos ao exercício dessas funções, seja feita sempre depois de parecer motivado do Chefe da Instituição superior de controle das finanças públicas do país ao qual pertence o nomeando;

— que, com vistas às instituições internacionais ou supranacionais — que recebam contribuições dos Estados-membros, grupados, para êsse efeito, segundo sua implantação geográfica ou segundo a similitude de sua estrutura e de seu funcionamento —, sejam progressivamente estabelecidas uma ou várias Instituições Superiores de controle financeiro, de forma jurisdicional, encarregadas de apurar, eventualmente, a responsabilidade financeira dos funcionários internacionais, e de ordenar as medidas de execução adequadas a sanção eficaz: e

— que um texto de alcance geral, a ser adotado depois da necessária investigação junto das instituições interessadas, delimite, com precisão, o campo de ação do controle financeiro “externo”, a fim de fixar claramente as competências, e determinar as responsabilidades.

À vista de tudo isso, o “2º Congresso” decidiu nomear imediatamente uma Comissão de estudos e de redação, composta de sete membros, encarregada de preparar um projeto de convenção internacional que determine: a natureza e a extensão da responsabilidade financeira dos administradores internacionais; os controles aos quais sua gestão deve ser anualmente submetida; e os meios de aplicar sanção efetiva pelas responsabilidades verificadas.

Êsse projeto de convenção internacional sobre o controle financeiro das instituições internacionais ou supranacionais se destinava a ser submetido à aprovação do próximo Congresso (o do Rio de Janeiro), e comunicado, em seguida, para exame e adoção eventual, às Assembléias deliberantes das Instituições internacionais ou supranacionais.

Sem esperar a celebração do “3º Congresso”, tal projeto poderia ser encaminhado aos Chefes das Delegações presentes ao “2º Congresso”, aos cuidados da “Comissão de estudos e de redação”, a fim de recolher as observações e a adesão de tôdas as Delegações que participaram dos trabalhos do Congresso de Bruxelas.

A “Comissão de Estudos e de redação” foi imediatamente nomeada.

O terceiro assunto que ocupou a atenção do Plenário do “2º Congresso”, ou seja o Congresso de Bruxelas, foi o de encontrar “os meios adequados à asseguaração do controle financeiro das “indústrias nacionalizadas” e dos “organismos que se beneficiam de participação financeira do Estado”.

O “2º Congresso” considerou que, em razão das repercussões que a gestão dessas empresas e desses organismos pode ter sobre as finanças públicas e sobre a economia da Nação, um eficiente controle financeiro deve ser exercido, no curso da gestão e *a posteriori*, sobre tais empresas nacionalizadas e sobre tais organismos cujos orçamentos são alimentados com receitas parafiscais ou se beneficiam de participação financeira do Estado.

Conforme o voto do Plenário, para atingir suas finalidades, deve ser assegurado êsse controle, não somente por órgãos especializados, mas, ainda,

pela Instituição superior de contrôle das finanças públicas de cada país interessado.

Também se entendeu que o contrôle pela Instituição superior deve ter por objeto não sòmente a exatidão das contas, mas, igualmente, a qualidade da gestã e a rentabilidade da emprêsa.

Mereceu ainda aprovação do "2º Congresso" outra recomendação qual seja a de que, para cumprir eficazmente sua missão, essa Instituição Superior deve poder: — adotar processos adequados, e, ainda — assegurar-se o concurso de peritos "externos", — dar diretivas, e — utilizar os contrôles especializados "externos" e internos aos quais é submetida a emprêsa.

Concluíram as recomendações do Plenário do "2º Congresso" insistindo em que os resultados do contrôle da Instituição Superior devem ser comunicados ao organismo administrativo de tutela, assim como ao Parlamento.

A quarta questão, posta na ordem do dia do "2º Congresso" (de Bruxelas), reportava-se a "instituição de um contrôle preventivo sôbre as despesas públicas, seus fins e suas modalidades".

Êsse tema já surgira no "1º Congresso" (de Havana), e fôra, aliás, versado na tese brasileira, antes referida, ao averiguar o paralelismo, no Brasil, entre os eclipses da Democracia e o conseqüente desaparecimento da fiscalização preventiva.

Foi entendido pelo "2º Congresso".

— que é indispensável um contrôle preventivo, para assegurar correta execução do orçamento;

— que o contrôle preventivo das despesas públicas pode ser exercido tanto no momento do empenho das despesas como depois, entendendo os Delegados ao "2º Congresso" que o contrôle preventivo mais eficaz é o exercido ao serem empenhadas as despesas;

— que, tendo em linha de conta estruturas peculiares a cada país, deixa-se a cada um dêles, de per si, a escolha de confiar o contrôle preventivo; ou a um organismo administrativo, independente do serviço da despesa, ou à própria Instrução Superior de contrôle.

Finalmente, o "2º Congresso Internacional", reunido em Bruxelas, emitiu um voto, assim consubstanciado:

— que seja constituído, como organismo permanente, um Conselho Internacional das Instituições superiores de contrôle das finanças públicas;

— que êsse "Conselho" tenha como objetivos essenciais a busca dos meios adequados à asseguaração e à manutenção da autonomia dos organismos que o compõem, assim como o estudo e o desenvolvimento do direito específico das Instituições de contrôle das finanças, nos diferentes países do Mundo;

— que, para atingir essa finalidade, o "Conselho Internacional" deve entreter relações de cooperação com as instituições internacionais, notadamente com a U.N.E.S.C.O., e com os organismos nacionais cuja atividade se refere ao mesmo objeto ou que perseguem fins idênticos;

— que, além disso, é de recomendar venha o “Conselho Internacional” a prestar aos Governos, que os solicitem, os serviços técnicos que dependam da competência daquele e cuja forma e modalidade serão fixadas por um regulamento.

Êsses foram os resultados do “2º Congresso”.

#### CONGRESSO DO RIO DE JANEIRO

(3º Congresso Internacional — 1959)

As notícias oficiais, amplamente divulgadas pela operosidade da Secretaria Geral do “3º Congresso”, durante o curso dos trabalhos, bastam para mostrar que a honra conferida ao Tribunal de Contas dos Estados Unidos do Brasil, na organização do conclave, — teve a sua equilibrada contrapartida no esforço, empregado pela Delegação Brasileira, para que fôsse atingidas as finalidades almejadas.

Não é este o lugar adequado para analisar a contribuição brasileira. a que se devotaram: — o Ministro ROGÉRIO DE FREITAS, como representante do Secretariado Permanente do Congresso, com sede em Havana e depois Secretário-Geral: — o Ministro JOAQUIM HENRIQUE COUTINHO, distinguido pelo Plenário com os encargos, brilhantemente desempenhados, de Relator Geral de uma das mais importantes teses (“Atribuições do Organismo Superior de Fiscalização no que concerne às receitas”); — o Ministro GUSTAVO CAPANEMA que, no Plenário do Tribunal de Contas da União, em recepção à Delegação portuguesa, produziu notável peça de direito administrativo comparado; — o Procurador CRISTIANO MARTINS que, na mesma ocasião, cinzelou uma página de alto valor literário, — e o Dr. JOSÉ ESCOLÁSTICO ABREU DE OLIVEIRA, de Corpo de funcionário da Casa, que logrou ver largamente apreciado trabalho de sua autoria.

Não estão ainda publicados, mas esperados para muito breve, os “Anais do 3º Congresso”: é cedo, portanto, como no princípio foi dito, para empreender a análise dos seus resultados e das teses da reunião do Rio de Janeiro.

Em todo caso, é mister assinalar, desde já, a objetividade com que se conduziu o “3º Congresso”, resguardando-se dentro de área de razoável prudência e não levando além do possível as suas resoluções.

A aspiração, de longe acalentada, da criação de um Conselho Internacional das instituições de controle das finanças públicas, — foi ela reafirmada, mais uma vez, com adesão generalizada.

Com igual repercussão contou ainda a tese do estabelecimento de controle financeiro sobre as instituições internacionais e supranacionais.

Desde a instalação do “3º Congresso”, no Palácio Tiradentes, em 4 de maio de 1959, — como Presidente do Tribunal de Contas da União, exprimi eu o ponto-de-vista brasileiro, nestas palavras:

“Ninguém (indivíduo ou Estado) conseguirá subtrair-se ao império da lei da gravitação recíproca”.

“Se o homem é, reconhecidamente, um animal político, — as Nações, por sua vez, exprimem-se como pessoas morais, com atributos e deveres humanos, sentindo e sofrendo, aspirando e sonhando”.

“As alianças imediatistas do passado são substituídas por instrumentos permanentes de realização das tarefas superiores da Humanidade”.

“Afirmado ontem como simples tendência espiritual, — um rumo novo decanta-se hoje em aparelhos concretos e efetivos de uma política de solidariedade, com as suas conseqüências no plano material e financeiro”.

“Todos os membros da família humana concorrem com o produto de impostos, para organizações de caráter não nacional.

“Elas já são em número elevado, e crescente, de tipo universal ou regional, de fins econômicos ou não, abraçando continentes, ou parte dêles, cobrindo terras e mares, como: a Organização das Nações Unidas e as entidades nela incluídas para a Cultura, a Alimentação, o Trabalho ou a Saúde do Mundo; o Conselho da Europa; a Organização Européia pró-Cooperação Econômica; a União da Europa Ocidental; a Organização do Tratado do Atlântico, e a Comunidade Européia do Carvão e do Aço”.

“Nas Américas, a Organização dos Estados Americanos se reveste de um corpo de feição continental a que se junta, promissoramente, nesta hora do despertar de energias latentes, a Operação Pan-Americana, iniciativa oportuna e feliz do Governo do Brasil”.

“No futuro, novas organizações, notadamente de finalidades econômicas, terão de servir, no Continente, ao Brasil e aos países irmãos, para enfrentar problemas como o das comunicações terrestres da costa atlântica à costa pacífica, com os problemas amazônicos e platinos, e, ainda mais próximamente, como o do aproveitamento da energia das Cataratas de Iguaçu, — iniciativas que estão na dependência, material e geográfica, da cooperação internacional”.

“Na hora que passa, o orçamento brasileiro já consigna, para êsse tipo de despesas, não nacionais, mais de oitenta rubricas, o que mostra o nosso interesse direto nos estudos e deliberações dêste “3º Congresso”, em tórno do tema referente ao Contrôlo das Instituições Supranacionais e Internacionais”.

“Assim, fatos novos reclamam direito novo”.

“O homem-contribuinte verte fração ponderável do produto do seu trabalho em subsídios a aplicar, dentro e fora das fronteiras de sua Pátria”.

“O nascimento constante de Organizações Internacionais gera, com o dever de prestar as contribuições, o direito de fiscalizar o emprêgo desses dinheiros públicos, tanto em entidades supranacionais como internacionais, a benefício do progresso social”.

“E’ direito da cidadania, na esfera nacional, ou fora dela, votar o impôsto, regular a sua incidência e conhecer o seu emprêgo”.

De tudo isso, se infere, nitidamente, que a Delegação Brasileira tinha ponto-de-vista firmado, tanto no sentido da criação de um «Conselho Internacional das instituições de contrôle das finanças públicas», como ainda no estabelecimento de um “contrôle das instituições internacionais ou supranacionais”.

Foi, contudo, prudentemente entendido que a opinião internacional ainda não estava suficientemente amadurecida para a criação de corpos que, ademais, poderiam suscitar objeções, nascidas de várias origens, inclusive da diferenciação constitutiva e funcional dos órgãos de contrôle de cada país, e da necessidade de negociar, convencionar e pôr em funcionamento tratados internacionais, interessando poderes executivos e parlamentos de países de cinco continentes.

A grande maioria dos Congressistas, nos entendimentos extraplenário, verificou existir, ainda, falta de preparação e receptividade para atacar, com êxito e segurança, a transformação da idéia generosa em realidade fecunda.

Mantida, no entanto, a aspiração, — forçoso era e é demandar a ação do tempo para formação de ambiente indispensável à boa, uniforme e unânime receptividade do “Conselho Internacional”, para o que se faz mister a ação de um “Secretariado Permanente”, assistido por “Grupos de Trabalho”, implantados aqui e além.

Foi, assim, mantido a atual “Secretariado Permanente”, a ser ajudado por cinco “Grupos de Trabalho”, um em cada Continente, ficando o “Secretariado Permanente” com a missão específica, além de outras, de estabelecer e alimentar contato com o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, e suas Agências especializadas.

Esses trabalhos não deverão perder de intensidade durante os períodos entre a realização de um e outro Congresso das Entidades superiores de fiscalização, devendo “Secretariado Permanente” e “Grupos de Trabalho” prosseguir nos estudos e atividades, tendentes à organização do futuro “Conselho Internacional”.

No tocante ao contrôle das instituições internacionais e supranacionais, — ter-se-ia e ter-se-á de lançar mão, também, de estipulações insertas em tratados, com a aprovação de numerosos Estados participantes, o que se obterá futuramente, mas à custa de sérias dificuldades e com insuperáveis demoras.

Impôs-se ao "3º Congresso", no momento, uma declaração sincera, tornando, contudo, enfática a necessidade de controle externo, nos seguintes termos de recomendação:

1º) Em cada instituição internacional, deve ser constituída, e, assim, sob forma colegiada, uma "Junta de Comissários de Contas" cujos membros devem ser escolhidos, mediante rodízio, entre os indicados pelos associados da Organização;

2º) o modo de designação dos "Comissários de Contas" deve assegurar a estes independência absoluta em relação à instituição que vão fiscalizar; com esse propósito, é mister cada "Comissário" seja escolhido dentre os membros das Instituições Superiores de controle, e nomeado pelo Governo de cada país interessado;

3º) o relatório anual da "Junta dos Comissários de Contas" salientará o aumento ou diminuição de despesas, tanto em referência ao exercício examinado, quanto em relação ao exercício anterior, fazendo consignar justificativas das alterações verificadas;

4º) tal relatório consignará se as observações, então já apresentadas pela "Junta dos Comissários de Contas", produziram resultados apreciáveis, e quais as sanções que foram impostas, no caso de se terem verificado irregularidades ou falhas administrativas, de natureza grave.

No tocante às atribuições das Instituições superiores de controle, quanto às receitas, foi recomendado pelo "3º Congresso":

1º) as Instituições superiores de controle das finanças públicas devem exercer, dentro de suas atribuições, a mais ampla fiscalização da receita;

2º) a fiscalização não se aterá à simples apuração da arrecadação da receita diante das contas apresentadas pelos exatores, mas, sempre que possível, verificará se a entrega de tributo obedeceu à legislação;

3º) as Instituições Superiores de controle devem examinar, no final do exercício, se foram atingidas as estimativas da receita. Em caso contrário, procederão ao necessário exame, para verificar se houve negligência na arrecadação ou exaço na estimativa;

4º) os pareceres das Côrtes de Contas sobre a gestão orçamentária, dirigidos aos Parlamentos, devem conter o máximo de esclarecimentos no tocante à receita, tal como se procede em relação à despesa;

5º) as Instituições Superiores de controle das finanças públicas devem estar aparelhadas para o exercício de suas atribuições, inclusive quanto à fiscalização da receita, com serviços mecanizados de contabilidade e estatística.

Em referência aos métodos de apresentação orçamentária e contábil que permitam avaliar o custo e a rentabilidade dos serviços públicos, — foi reconhecido que o desenvolvimento das atribuições do Estado, especialmente as de ordem econômica e social, bem como o conseqüente aumento de despesas públicas, têm criado, na maior parte dos países, problemas novos, de natureza orçamentária e contábil.

Assinalou ainda o "3º Congresso" que, — sem desprezar o principal objetivo de todo o sistema orçamentário e contábil (o de constituir uma prestação exata das contas do dispêndio regular dos créditos e assim assegurar o fiel cumprimento da vontade das autoridades orçamentárias) —, impõe-se aconselhar que os documentos orçamentários e contábeis sejam vazados em forma tal que permitam destacar não só as diversas atividades do Estado, mas também os resultados obtidos como compensação dos sacrifícios financeiros que a Nação se dispõe a fazer.

Segundo essa premissa, o "3º Congresso" recomendou:

1º) que, inspirando-se em a noção de orçamento funcional — ou seja de um orçamento elaborado em função dos objetivos a atingir, e não apenas dos meios de execução —, os países interessados hão de proceder, no que lhes parecer possível, a uma revisão de sua nomenclatura orçamentária, e devem reagrupar os créditos segundo a natureza das atividades, sem que, para tanto, seja necessário abandonar as normas tradicionais, referentes ao preparo, votação, execução e controle orçamentário;

2º) que se estude e ponha em prática uma apresentação contábil que não apenas permita controlar o emprêgo dos créditos, mas também forneça informações quanto aos preços de custo e rendimento dos serviços. Não se ignoram as vantagens nem se desconhece também a complexidade das reformas a realizar nesse setor, sendo certo que se trata de tarefa demorada, cuja execução, forçosamente, terá de ser feita gradualmente; e

3º) que as medidas a adotar deverão obedecer aos seguintes princípios:

a) nada diminuir das garantias necessárias a um controle preciso das operações orçamentárias;

b) ter o cuidado de evitar entraves às tarefas da Administração;

c) iniciar a reforma pelos setores que melhor se adaptem à aplicação dos novos métodos;

d) ter em consideração que a dificuldade de determinar, com precisão, para certos serviços, o custo e o rendimento de gestão, — isso não impede comparações proveitosas tanto para informação das autoridades orçamentárias quanto para o exercício da atividade controladora.

Finalmente, outro grande tema que ocupou a atenção do Plenário do "3º Congresso" foi a da fiscalização jurídico-financeira superior, na execução dos planos de desenvolvimento econômico e social.

A tal respeito, foi tornado patente que esse problema tinha especial significação para as Instituições Superiores cuja atuação ainda se limita ao controle da legalidade, impedidas que estão, por isso, de apreciar as finalidades dos planos de desenvolvimento econômico e social e a sua economicidade.

Outra circunstância que importa ter em consideração, quando da feitura dos "Relatórios" ao Parlamento, — será a da posição das Entidades superiores de controle que sejam, ou não sejam, delegadas de órgão legislativo.

Essas Instituições de controle fazem, ou deverão fazer, apreciações sobre os "planos" aprovados pelo próprio Parlamento, e sobre a execução que foi dada a esses mesmos "planos".

Daí, entre outras, as recomendações do "3º Congresso" sobre a fiscalização juridico-financeira superior, na execução de planos de desenvolvimento econômico e social:

1º) às Instituições superiores de controle cuja atuação se limite ao exame de legalidade — não se lhes deve permitir pronunciamentos sobre as finalidades ou sobre a economicidade da planificação, devendo elas, no entanto, nos relatórios anuais ao Parlamento, expor suas observações com referência aos planos e às faltas ou irregularidades verificadas na sua execução;

2º) entregue a execução dos «planos» a organizações de interesse público, — as Instituições superiores de controle sugerirão ao Parlamento normas que prevejam fiscalização eficiente da gestão das ditas organizações, sempre que as vigentes leis aplicáveis não forem satisfatórias.

Tais foram, em substância, as decisões do «3º Congresso Internacional das Instituições superiores de controle das finanças públicas», reunido em maio de 1959, na Cidade do Rio de Janeiro.

Estão, assim, resumidos os três Congressos Mundiais de Tribunais de Contas que terão seguimento com o "4º Congresso Internacional das Instituições Superiores de controle das finanças públicas", a reunir-se, em 1962, em Viena, República Austríaca.

Fixada que está a matéria, logo que publicados os "Anais do 3º Congresso" — passará a ser oportuno que se levante a conta de resultados, com o exame dos relatórios, das teses e da documentação, para as aquisições que devam ser incorporadas ao acervo doutrinário do campo especializado.

Por ora, fica, nas páginas da *Revista do Serviço Público*, este breve roteiro que há de ser continuado, já então sob o ângulo da análise e da crítica construtiva.