

*Da necessidade do registro prévio (pelo sr. Ministro  
Henrique Coutinho)*

DA NECESSIDADE DO REGISTRO PRÉVIO (ESPECIALMENTE PARA A  
REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO. PELO MINISTRO JOAQUIM HENRIQUE  
COUTINHO)

Desde que se cogitou da realização de Congressos Internacionais das Instituições de Contrôlo das Finanças Públicas coloquei-me, decididamente, ao lado dos que prestigiavam a idéia, porque sempre entendi que do debate livre e sincero dos problemas comuns dos povos só poderão resultar soluções efetivas e harmoniosas, quaisquer que sejam êsses problemas e os interesses que os envolvam.

O êxito que coroou o 3º Congresso dessas Instituições, repetindo o que ocorreu nos dois anteriores, deverá servir de estímulo a essa plêiade de homens desinteressados e estudiosos, que tão bem têm conduzido a causa do contrôlo e fiscalização da arrecadação e dispêndio dos dinheiros públicos.

A iniciativa da *Revista do Serviço Público* de dedicar seu número de outubro de 1959 ao 3º Congresso Internacional das Instituições de Contrôlo das Finanças Públicas veio preencher uma lacuna que se fazia sentir no tocante à publicidade dêsse importante certame.

De fato, muito embora, à época da realização, tivessem sido noticiadas suas diversas fases e atividades, fazia-se necessário fornecer àqueles a quem mais de perto interessa o problema — precisamente os estudiosos do direito administrativo — uma notícia mais ampla do que foi aquêlo Congresso, de sua história e seus objetivos. E melhor veículo para essa divulgação do que a *Revista do Serviço Público* não seria possível encontrar, mercê do seu alto nível e imensa penetração em todos os setores culturais do país.

\* \* \*

Como Relator-Geral das teses da 2ª Comissão, cujo tema foi "Atribuições do Órgão Superior de Contrôlo no que se refere às Receitas", coube-me o estudo do aspecto mais descurado quando se examina o problema da fiscalização da execução orçamentária, e que diz respeito à cobrança dos tributos e às possíveis evasões de rendas públicas.

Como é óbvio, as questões ligadas ao contrôlo da arrecadação prendem-se, muitas vêzes, àquelas que dizem respeito ao contrôlo das despesas.

Não se pode negar que a fiscalização financeira — objetivo precípua dos Tribunais de Contas — constitui um todo, eis que tanto os atos da despesa quanto os da receita estão jurisdicionados à sua competência. Da mesma forma não se pode afirmar que somente o controle da despesa interessa à ação dos Tribunais de Contas, porque, de outra feita, como justificar o registro prévio das operações de crédito, das emissões de títulos, dos contratos que afetam à receita, o confronto dos balancetes mensais com o balanço do exercício, tudo com a finalidade de comprovar se foi observada a discriminação orçamentária?

A verificação, ainda como atribuição do Tribunal de Contas, da prestação de caução e fiança, pelos responsáveis por bens e dinheiros públicos e pelos exatores, respectivamente, demonstra, tornando desnecessários maiores comentários, a área de competência fiscal do mesmo órgão.

E tive a satisfação de ver que o estudo que me foi dado apresentar ao Congresso, examinando e resumindo, uma a uma, as diversas teses apresentadas, compensou amplamente o esforço despendido, desde que obtive a aprovação integral e unânime do relatório e das conclusões finais então elaborados.

\* \* \*

Desvanecido fiquei, um humilde estudioso do assunto, com a aprovação do relatório e das conclusões conseqüentes, como uma natural resposta — face ao alto gabarito cultural das autoridades internacionais que os aprovaram — a conceitos emitidos, na ocasião do 1º Congresso de Tribunais de Contas do Brasil, por um de seus participantes, sobre o registro prévio, afirmando:

“Presentemente, é matéria sustentada entre os estudiosos de (sic) Direito Administrativo que a fiscalização financeira deve ser feita por órgãos externos (sic) à Administração, e desta inteiramente desligados, aos quais incumbe conhecer a regularidade dos atos ligados à execução orçamentária para saber como foram eles executados e nunca como vão (sic) ser”.

Dai a necessidade da (sic) Fiscalização ser exercida por unidades independentes, externas (sic) em relação ao serviço que efetua a despesa”.

A ação de maior relêvo, no campo da fiscalização financeira, é a do Tribunal de Contas, frente ao mandamento da Carta Maior, razão por que não me foi dado compreender como poderá ser a mesma exercida por «unidade independente, externa», a menos que esta seja, exatamente, o Tribunal de Contas.

Prosseguindo em defesa do registro posterior, afirmou-se:

“Ainda recentemente, o ilustre Ministro JOAQUIM HENRIQUE COUTINHO do Tribunal de Contas da União, no relatório que

aprecia as contas do exercício federal relativo ao ano de 1956, defendeu calorosamente a necessidade do controle prévio da execução orçamentária.

Em que pese a alta autoridade de S. Ex<sup>a</sup> com a nossa única credencial de simples estudioso do assunto, devemos declarar que as razões invocadas não nos convenceram”.

E, ainda, querendo conjugar a era atômica aos preceitos de fiscalização financeira, aduziu-se:

“A propósito dessa manifestação do Ministro COUTINHO assim escrevemos em outra oportunidade:

“Temos para nós que os testemunhos invocados, quase todos de cinquenta anos para trás, talvez não seriam ratificados diante da celeridade e do dinamismo dos dias atuais”.

Não me julgarei vencido na defesa do registro prévio, enquanto não me provarem, com dados e argumentos positivos, que o exame *a posteriori*, resiste à crítica, não só dos órgãos fiscais, como de qualquer estudioso que não se conforme em apenas incumbir-lhes verberar fatos consumados. No momento, até melhor aprimoramento, ele só atende aos interesses dos administradores, com afrouxamento, de modo absoluto, da fiscalização, que ficaria reduzida a constatar os erros cometidos, sem nada poder fazer para evitar suas repetições.

Admitindo as convicções e idéias dos que me contraditam, respeito-as, mas não as posso aceitar sem que me sejam apresentados, de modo insofismável, elementos convincentes à tese sustentada.

O debate franco e leal dos problemas da fiscalização financeira é um imperativo, exatamente, do interesse daqueles que a desejam perfeita. Mas não cabe, nesses debates, que devem ser elevados, a crítica ferina e mordaz.

Cumpra esclarecer, em abono da tese, que continuo a sustentar, que o controle da despesa deve ser prévio e não posterior, que os defensores desse último tipo de registro são, precisamente, autoridades administrativas, que desejam, abstraindo-se dos problemas da fiscalização, abreviar a solução dos pagamentos a serem efetuados, diante, por certo, do programa a ser realizado.

De fato, o registro prévio determina uma diminuição na celeridade da realização das despesas, mas esse problema pode ser superado com uma reforma nos métodos e processos administrativos e fiscais.

LAUFENBURGER — de cuja autoridade ninguém ousará discordar — diz e sustentou que “o controle posterior, possível em regime parlamentar, é muito difícil em regime presidencial” e a Itália inscreveu em o art. 100 de sua Constituição que “A Corte de Contas exerce o controle prévio da legitimidade dos atos do Governo”, sem que ninguém possa dizer que, por

isso, sua administração tenha sofrido qualquer entrave no desenvolvimento e na realização dos negócios públicos.

Por outro lado, no 2º Congresso Internacional das Instituições Superiores de Contrôlo das Finanças Públicas, em Bruxelas, foi tema dos trabalhos de sua Quarta Comissão a "Instituição de um controle preventivo sobre as despesas públicas, seus fins e suas modalidades", havendo a Assembléia aprovado a seguinte conclusão:

1ª) O Congresso considera que um controle prévio é indispensável para assegurar uma execução correta do orçamento;

2ª) O controle prévio sobre as despesas públicas pode ser exercido tanto no momento do empenho das despesas como antes do seu pagamento. Os Delegados do II Congresso concordam em considerar que o controle preventivo mais eficaz é o exercido no momento do empenho das despesas;

3ª) Tendo em conta as estruturas próprias a cada país, é de livre escolha de cada um dêles confiar o controle preventivo a um organismo administrativo independente dos órgãos encarregados da despesa ou à Instituição Superior de Controle".

Triste e melancólica é a ação do registro posterior, que, como seu próprio nome indica, é feito após a efetivação da despesa, bastando compulsar, para se estabelecer essa convicção, as leis que o regem, quer as substantivas, quer as adjetivas.

O registro prévio é ação preventiva, evitando a consumação do ato que não se configurar em lei ou fôr nocivo aos interesses do Estado, em contraste com o registro posterior, que apenas pode visar a punição, se o ordenador da despesa não conseguir — como é, infelizmente, comum — fugir à fiscalização.

Sustentamos as nossas idéias sem qualquer messianismo, nos sendo lícito, entretanto, lembrar que os inquéritos parlamentares giram, quase sempre, em tórno de despesas e atos não sujeitos a registro prévio, praticados por entidades que a lei pôs ao abrigo de tal exigência.

\* \* \*

O controle da receita é, sem dúvida, mais difícil de se realizar do que o da despesa, de vez que esta é *fixada*, enquanto aquela é apenas *estimada*, impondo, além disso, processos rápidos e dinâmicos para sua arrecadação.

As leis deverão estabelecer sanções — inclusive forçando o responsável a indenizar à Fazenda Nacional — para os que, voluntária ou negligentemente, deixarem de arrecadar os dinheiros públicos cuja cobrança lhes compete. Mas, evidentemente, nem sempre é fácil ou possível provar essa voluntariedade ou essa negligência.

O Tribunal de Contas deverá dispor de um sistema de escrituração mecanizado, bem como os ministérios, a fim de que sejam transcritos mecanicamente e com poucas unidades de trabalho os levantamentos analíticos referentes às receitas.

Uma série de medidas correlatas terá que ser adotada também, a fim de que se possa constituir um efetivo mecanismo de controle do recolhimento das receitas, e, que permita, com segurança, diagnosticar o porquê da evasão de rendas sempre que verificado.

Só assim poderemos cumprir integralmente as recomendações do 3<sup>a</sup> Congresso Internacional das Instituições de Controle das Finanças Públicas, no que tange ao item V das conclusões da sua 2<sup>a</sup> Comissão.