Da Descentralização Funcional do Tribunal de Contas

35.072.1.336.126.5

João Lyra Filho

I — DOS PRESSUPOSTOS

Já se tornam clássicos não obstante vulnerados, os princípios a que se submete a estrutura do maior número de orçamentos públicos. Tais princípios se difundem em têrmos de *anuidade, unicidade* e *universalidade*, principalmente, e podem alcançar regras relativas à discriminação e à especificação da despesa, ao ecletismo da receita, à vedação do estôrno e ao equilíbrio. Hoje, a noção clássica do equilíbrio parece superada com a presença da figura nova do *impasse*, cuja influência sucede à do *desequilíbrio sistemático*. Não é provável à própria democracia a faculdade de isentar-se, hoje, às atividades de intervenção na ordem social e econômica, embora lhe seja incompatível o domínio das planificações rígidas. A influência das despesas orçamentárias que se realizam fora do circuito administrativo do Estado, impondo *deficits* econômicos e de conjuntura, parece caracterizar o *impasse*, ou a diferença entre o total dos encargos públicos forçados e a estimativa provável das receitas.

Nos países de índole ainda insatisfatória e que não se submetem à execução de *leis de programa*, como o nosso, não há limite que resista à soltura das despesas públicas. O suporte de receitas cada vez mais amplas é impotente para cobrir o alagamento dos seus efeitos, embora encontre paradeiro inarredável na relação direta entre o alimento das cargas fiscais e o volume da renda nacional. A cobertura que poderia restaurar as condições de equilíbrio e dirimir o *impasse* a que se expõem os países idôneos constrói-se na base de empréstimos a longo prazo ou a prazo médio. Não há de ser no abuso do recurso à inflação que os povos terão fôrça para imprimir a ordem das suas finanças. Ao contrário, a infração acoroçoa o alagamento e sacrifica a irrigação, acanhando a expressão do trabalho e do capital associados na produção da riqueza indispensável à recuperação substantiva da ordem e à qualificação da disciplina própria à sorte financeira.

Ante aquelas vértebras de estrutura do orçamento público, crescentemente descalcificadas, ouso revisar os seguintes princípios: *anuidade, unicidade, universalidade e nuidade*. Nosso orçamento tem a vida de um ano e vive só, além de ser bruto e exibir-se nu. É único, diz a Constituição, "incorporando-se à receita, obrigatòriamente, tôdas as rendas e suprimentos de fundos e incluindo-se, discriminadamente, na despesa as dotações necessárias

ao custeio de todos os serviços públicos" (art. 73). A discriminação das dotações relativas à despesa orçamentária deverá corresponder a uma *parte fixa*, só alterável em virtude de lei anterior, e a uma *parte variável*; esta obedecerá a rigorosa *especialização* (art. 73, § 2.º). Vê-se claro que são inconstitucionais a existência de fundos alheios ao orçamento e a consignação de despesa orçamentária que não seja discriminadamente inscrita na respectiva dotação; na discriminação das dotações relativas à parte variável, a despesa sujeitar-se-á a uma *especialização* rigorosa.

O orçamento brasileiro é *ânuo*, conforme se depreende do disposto nos arts. 74 e 87 números XVI e XVII da Constituição. É *único*, porque a Constituição obriga que lhe sejam incorporadas tôdas as rendas e suprimentos de fundos, além de impor a inclusão da despesa necessária ao custeio de todos os serviços públicos. E' *universal* porque totaliza, em bruto, todos os recursos e todos os encargos; veda cobrança ou pagamento que resulte de operação por fora, assim como proíbe que se determine uma certa receita para fazer face, diretamente, a uma certa despesa. É *nu*, porque não admite simulação ou artifício e obriga sua apresentação despida, para que permita o exame de todo o seu corpo linha a linha, ou traço a traço, naturalmente, sem plástica e sem cirurgia que disfarcem saliências ou desfalques, reentrâncias ou bócios.

O princípio da *anuidade* domina a estrutura tradicional do orçamento público, imprimindo o conhecimento explítico do tempo relativo à sua vigência; daí ser o orçamento um ato administrativo *solene*. O princípio da *unicidade* sofre o impacto resultante da multiplicação das entidades jurídicas de direito público, com podêres de império dentro do Estado, ou investidas do direito de senhoria, que se organizam e funcionam inclusive como simples fundações, para a realização de atividades descentralizadas, além das que são entidades mistas ou concessionárias de serviços públicos, senão simples emprêsas de comércio ou indústria. O regime parafiscal, ostensiva ou veladamente aplicado por essa congérie de instituições, defrauda o indicado princípio da unicidade orçamentária, assim como o princípio da universalidade. Institui-se um paralelismo financeiro que ademais deturpa a divisão constitucional das rendas públicas, eis que tais entidades paraestatais funcionam como bombas de sucção que estiolam férteis fontes tributárias dos Estados-membros e dos Municípios. Ao mesmo passo que estimula a criação de despesas e receitas paraorçamentárias, o referido regime dá ingresso a uma nova categoria de servidores públicos: a dos *parafuncionários*.

Tenho considerado as entidades paraestatais como meio simulado de que o Estado se socorre para ampliar a esfera de sua ingerência no domínio das atividades privadas e para sufocar tais atividades, com a luz enganosa de supostos interêsses públicos. O espraiamento avoluma-se à medida que as tempestades eletrizam a atmosfera do espaço social e do mundo econômico. Entre as malhas rôtas do tecido liberal transparecem as reiteradas feições totalizadoras do domínio econômico e monopolizador do Estado. As autarquias difundem-se, com poder de comando, para intervir na sociedade e na economia de todos, sem que constituam apenas formas de delegação de certas funções inerentes à administração pública; sem que visem a imprimir flexibilidade a alguns dos seus serviços de aparência privatizada.

O Estado incumbe-se de desacreditar êsse pressuposto com a neutralização da ductilidade funcional que poderia justificar a delegação referida, submetendo a craveira estreita e a censura prévia as atividades só teòricamente autônomas da administração descentralizada, a ponto de desfigurar a personalidade dos entes por êle próprio criados. Aquelas condições de independência financeira e liberdade de manejo, que deveriam equivaler à autonomia das instituições privadas, pelo menos, deixam de lubrificar o mecanismo impulsor das ações rápidas, flexíveis e proveitosas. Como escreveu OSCAR SARAIVA, "as influências centralizadoras de padronização, uniformização e contrôle tornaram a administração autárquica tão rígida quanto à do próprio Estado e fizeram desaparecer as razões de conveniência de que se originaram".

Os recursos que poderiam avigorar os créditos orçamentários são assim drenados pela parafiscalidade com sacrifício dos Estados-membros e dos Municípios, a fim de atenderem a encargos específicos. Driblam-se os princípios da unicidade e da universalidade, sem contar-se a evasão daqueles outros cabedais monetários que não se alimentam de impostos ou empréstimos e resultam de provisões de tesouraria ou de capitalização compulsória, como acontece ser, por exemplo, a cobrança da emprêsa destinada à pesquisa e exploração do petróleo brasileiro. É evidente que a quebra da unicidade orçamentária despersonaliza os resultados da gestão financeira do Estado e sacrifica a eficácia política dos planos de Govêrno, placitados pelo parlamento. Além de frustrar o conhecimento de uma visão comum, essa quebra institui uma dispersão danosa ao erário, muitas vêzes surpreendido pelo dever de atender a desembolsos, a título de adiantamentos, ou subvenções, para acudir a exigibilidades descobertas dos entes autárquicos ou paraestatais, que afetam o crédito do próprio Estado, senão para atender às outras que são sociedades de economia mista, concessionárias, fundações públicas e emprêsas de indústria ou comércio.

DELBEZ sumariou aquêles casos de violação ao princípio da universalidade, em relação à França, que coincidem com as hipóteses generalizadas no Brasil, sem embargo do austero preceito constitucional: orçamentos anexos, contas especiais do Tesouro, orçamentos extraordinários ou orçamentos de investimentos, além dos que dizem respeito às instituições paraestatais e a vários recursos não catalogados à vista do povo, inclusive os orçamentos das emprêsas incorporadas ou marginais, assim como outras tantas unidades da caterva que responde a siglas: SESI, SENAI, SENAC, SESC, LBA, SSR, etc. O letreiro mais exposto logra abafar o pregão metálico: — *ágios*. LAUFENBURGER procurou temperar os efeitos da referida violação ante o impreciso conhecimento do que deve ser entendido por *unicidade*. Cogitar-se-á da apresentação de todos os elementos de despesa e receita, no mesmo documento permitindo-se o domínio de conjunto, ou tão só de um desiderato, no sentido de que tôdas as despesas sejam cobertas pelas receitas normais, evitando-se a abertura de um orçamento paralelo e extraordinário, para o qual sejam transferidos os excedentes a serem compensados pelo meio extraordinário dos empréstimos? Face à nossa tão incisiva e desacatada Constituição, a pergunta não apresenta mérito.

O incisivo princípio constitucional deveria recompor-se, a despeito das razões expostas, não só para que sua integridade se imunize contra as lesões

inevitáveis como porque a pressão do intervencionismo estatal em marcha jamais se conciliará com a rigidez da imposição vigente, embora inspirem regras românticas de clareza e sinceridade. O Estado já não se contenta com as atribuições clássicas e restritas do tempo em que era liberal. Seu poder não pára de aumentar em qualidade e quantidade, entre mergulhos e braçadas, absorvendo receitas relativamente maiores do que as dos reis da Pérsia, acumuladas na época das satrapias. Hoje, o princípio da unicidade impõe à feitura do orçamento público estirões por tal forma compactos que não liberam a vista empenhada em desprender-se nos seus meandros. A magna razão de sustento do referido princípio está comprometida, pois, parecendo sugerir uma revisão em molde que permita concentrar-se a amplitude de uma paisagem multifária na superfície de uma só miniatura, embora venha a atuar sôbre a disposição da paisagem alastrada o rigor de uma *lei complementar*, com vigência mínima de um decênio.

O princípio da *universalidade* corresponde a um dos dois métodos a que podem submeter-se as contas inscritas no orçamento público. Em vez de operar-se a inscrição do produto líquido de cada conta do ativo, mediante dedução de qualquer influência passiva, ou vice-versa, o princípio repele compensação e exige que tôda receita ou despesa se apresente em sua plenitude, sem desconto ou afetação, pelo seu total bruto. Formalizou-o a seguinte disposição francesa do Decreto de 21 de maio de 1862: "il doit être fait recette du montant intégral des produits; les frais de perception et de régie, ainsi que les autres frais accessoires, sont portés en dépenses". Embora em vigor no sistema constitucional do Brasil, é evidente o descumprimento do citado princípio, mesmo em virtude de regras inscritas na própria Constituição, em sentido diverso, sobretudo ante o particular relativo à afetação de receitas.

Nossa *lei matriz* admite a instituição de fundos de receitas afetadas em suprimento das despesas a que devem corresponder; já no art. 15 inciso III, estabelece tributação sob forma de impôsto único, cuja renda será aplicada *nos fins que a lei federal prescrever*. O art. 15 § 4.º determina à União a entrega aos Municípios, salvo os das capitais, de dez por cento do total que arrecadar do impôsto sôbre rendas e proventos, "*aplicando-se pelo menos metade da importância em benefícios de ordem rural*". O art. 20 amputa parte da renda arrecadada pelo Estado-membro, quando excede a do Município de que seja originária, mandando que trinta por cento do saldo seja pago ao próprio Município. O art. 169 impõe à União a aplicação de nunca menos de dez por cento e aos Estados, Distrito Federal e Municípios de nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos respectivos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. O art. 171 prescreve à União cooperação pecuniária com os Estados e o Distrito Federal, quanto ao ensino primário, por meio da instituição de um fundo nacional.

Há mais; não se esgota aí a tábua das ressalvas que anulam a fôrça do princípio. O art. 198 obriga à União o dispêndio ânuo de três por cento de sua renda tributária, no mínimo, com as obras e serviços de assistência econômica e social inerentes à execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada sêca do nordeste. O art. 199 prescreve à União a aplicação durante vinte anos consecutivos, no mínimo, de três por cento de suas rendas tributárias, pelo menos, na execução do plano de valorização econômica da

Amazônia. O próprio Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estatui ao Govêrno Federal (art. 29) a obrigação de traçar e executar plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes, mediante aplicação ânua de quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias. É manifesto que nossa Constituição preserva e frauda o princípio da universalidade, simultânea e paradoxalmente, sendo responsável pela desventura dos contribuintes, sujeitos a pagamentos de impostos em caráter inapelável, aquêles que a subscreveram.

Se o arrastão demorasse nágua, para colhêr um maior número de pescados contrários à índole da referida Carta, poder-se-ia admitir que tôda a receita pública do país estaria *a priori* afetada, por fôrça das próprias disposições constitucionais. A soma daqueles males relativos à multiplicação das entidades paraestatais, que burlam o princípio da unicidade e impõem ônus tremendo ao descompasso das contas públicas, em virtude de compelirem a Fazenda à cobertura dos seus negativos resultados financeiros, é sumamente agravada com a ruptura do princípio da universalidade. Ninguém mais autorizado do que o presidente da República, para denunciar os agravos; seu depoimento está editado em recente mensagem ânua: "Especial consideração deve ser dada ao problema da proliferação dos fundos especiais extraordinários e *receitas com aplicação predeterminada;* tais fundos desfiguram o orçamento da União, *que se apresenta apenas com um quadro parcial das operações financeiras. Quanto às receitas vinculadas, representando mais de trinta por cento da receita geral, tiram a flexibilidade do orçamento como instrumento de política econômica e social do Govêrno*".

A denúncia de violação dos princípios constitucionais é firmada pelo próprio responsável pela manutenção, defesa e cumprimento da Constituição, jurados na forma do seu art. 83 parágrafo único. Aquêle tremendo descompasso das contas públicas, resultante da cobertura dos *deficits* das entidades paraestatais ou autárquicas, é exposto na referida mensagem ânua: "A parcela da despesa geral da União que está a merecer a mais cuidadosa atenção é a que diz respeito às transferências de fundos feitas pelo tesouro nacional às chamadas autarquias e a certos serviços mantidos em regime de autonomia administrativa; em 1955, essas despesas alcançaram 10426 milhões de cruzeiros. Cêrca de dois terços do total representam o *deficit* de exploração dos estabelecimentos industriais da União mantidos em regime autárquico e o têrço restante corresponde a contribuições a favor de autarquias que não dispõem de receita própria e a investimentos feitos pelo Govêrno Federal através das entidades autárquicas; *esta análise mostra ser condição essencial à estabilidade financeira da União o equilíbrio das finanças das autarquias*".

A análise também evidencia que a importância dos princípios orçamentários prescritos pela Constituição e confessadamente violados na prática do regime democrático merece do parlamento interessado em sua plenitude uma atenção maior, concentrando-se em defesa da sua própria sobrevivência íntegra. O parlamento parece afeiçoar-se mais enfàticamente ao debate de questões epidérmicas, ou de caráter formal, senão ao estudo de teses como a de opção entre o presidencialismo e o parlamentarismo, embora independa de um ou outro a salvaguarda do seu poder comprometido. A êsse seu poder é demais que renuncie, sob pena de solapamento da própria democracia.

Conte-se a imprevidência com que, em vez de predispor-se a neutralizar burlas à Constituição, sua omissão institui o reforçamento do poder executivo. Longe de prevenir as causas, o parlamento desconchava-se na discussão de formas que temperem a intensidade dos efeitos. Em vez de descer à substância, entretém-se no desenho dos artifícios. Exemplos numerosos demonstram sua conivência com a frouxidão permitida àqueles princípios orçamentários, inclusive o exemplo da Lei n.º 1.493, de 13 de dezembro de 1951, em cujo art. 4.º manda ao orçamento destinar importância não inferior à estimativa da renda de loterias especificadas no anexo da receita ao pagamento de subvenções sociais ordinárias e extraordinárias; realiza-se embora a despesa, independentemente da certeza do recolhimento das rendas estimadas.

O princípio da universidade apresenta-se solenemente desfigurado. O orçamento deve ser preservado como espêlho que reflete o confronto entre o estado geral dos meios previstos e a real posição dos gastos exigíveis ou facultados, conforme jogo de contas sujeito a escrituração e contrôle, ou como um auto financeiro cromatizado com a mesma precisão com que tais contas são retratadas, depois de balanceado o jôgo cumprido. O referido princípio orçamentário exclui a hipótese de qualquer dedução a que determinadas contas possam estar expostas, considerando bastardo todo vínculo que institua interdependência entre uma receita prevista e uma despesa consignada. A justa avaliação impõe a apresentação do orçamento com a estimativa real dos seus elementos contábeis de ativo e passivo, sem partidas interiores que influenciem a unicidade das operações e dos cálculos: o corpo nu alcança a totalização do pêso bruto, sem quebra de ossos, falta de carne, perda de sangue e tonsura de couro.

Enquanto a unicidade prescreve a apresentação de todo o orçamento público dentro do mesmo texto, com a inclusão da mais mínima receita e da despesa de um simples grão de areia, a universalidade adverte às rubricas e às dotações que compareçam em bruto, sem dedução de pêso ou de medida e sem destino predeterminado. Assim não acontece no Brasil e, em verdade não acontecerá assim em outra qualquer parte do mundo, hoje, quando o Estado incursiona por todos os ângulos, assenhoreando-se o Executivo do poder de comando a tal ponto que o parlamento perde o contrôle do próprio Govêrno. São crescentes os dinheiros públicos arrecadados e aplicados independentemente do orçamento, livres de escrituração centralizada e contrôle legislativo, jurisdicional ou administrativo, subindo à têrça parte da receita tributária o montante das afetações com que outros dinheiros se vinculam à satisfação de encargos especializados. Os fundos transferidos pela Fazenda ao alimento das atividades a descoberto das autarquias já se elevam a total equivalente à tôda arrecadação do Distrito Federal, que é a segunda unidade política do país, em relação ao volume das rendas públicas.

O orçamento brasileiro inclui receitas líquidas, contràriamente ao princípio constitucional da universalidade, receitas de que prèviamente se deduzem as despesas necessárias à sua arrecadação e por êle próprio desconhecidas, livres ao contrôle de execução. Exemplo típico de despesa dissimulada é a que se contém nos depósitos nutridos pelas multas, por infrações dos contribuintes, logo movimentadas no pagamento de percentagens distribuídas aos agentes da fiscalização, assim como exemplo típico de receita enganosa é o

daqueles impostos a que se permitem isenções antidemocráticas em benefícios de certas pessoas ou classes; as isenções e imunidades fiscais se elevam a total de antemão amputado da estimativa da receita. O orçamento não revela o produto das rendas afetadas pela munificência dos legisladores nem o volume das despesas resultantes da participação dos agentes da fiscalização nas multas cobradas aos contribuintes. As ressalvas paradoxais da Constituição violada pela legislação comum e pela prática orçamentária apoucam ou desfiguram a expressão do princípio.

A prática da administração financeira torna visível, em muitas hipóteses, a omissão de títulos da dívida pública destinados à cobertura de despesas ordinárias. Há numerosos exemplos de créditos adicionais abertos e satisfeitos mediante transferência de apólices aos credores públicos, como forma espúria de liquidação de contas, sem ao menos mascarar-se a operação numa espécie de consolidação de dívida flutuante. Tal recurso à indisciplina financeira é utilizado pelos podêres públicos incompetentes para se lançarem à aventura da emissão de papel moeda, mas traduz uma forma igualmente detestável de inflação. Quem se põe ante a austeridade da ordem fundada no incentivo à produção e na hierarquia do consumo, associando ao seu juízo os riscos de vê-la ameaçada pela imprevidência, dá mérito à apresentação bem formalizada do orçamento público. Hoje, a desgraça que acompanha a inflação simultânea da moeda e do crédito avilta o próprio comportamento privado dos indivíduos, cujo trabalho é sufocado pelas garras do crédito decomposto nas prestações de compras sujeitas a juros.

A universalidade, como a unicidade orçamentária, representa uma barragem contra a ênfase forçada da receita e o acanhamento simulado da despesa, embora violada pelo poder onímodo do Estado moderno; sua preservação neutralizaria os riscos que afetam o equilíbrio das contas financeiras e determinam o recurso arbitrário à inflação. A referida preservação estimularia sinceridade ao orçamento, imprimindo-lhe a clareza, a precisão e o domínio dos dinheiros públicos; tais atributos são indispensáveis à consciência do voto parlamentar e à severa plenitude das funções do poder legislativo, além de encorajar o contrôle financeiro. A universalidade implica, em têrmos técnicos, a apresentação das contas do ativo (receita) e do passivo (despesa), separadamente, sem contração, invalidando tôda compensação e tôda afetação, como acredito haver recordado nas tônicas dêste escrito. A apresentação distendida das contas, sem distorção, permite positivar-se a origem e o fim das rendas públicas.

A regra do *produto bruto*, oposta à do *orçamento líquido*, exclui tôda idéia de conexão entre contas do ativo e do passivo, valorizando-se com aquêle mérito realçado por F. GENY, em seu estudo sôbre "Le principe de la non-affectation des recettes aux dépenses publiques". A legislação francesa reagiu contra a afetação dos recursos fiscais, visando a impedir que certas receitas acompanhem despesas desgarradas do orçamento, com o agravo de romper-se a unicidade, embora seja irrecusável, na França, como neste país, a correlação subjetiva que naturalmente existe entre certos impostos e determinadas despesas. LAUFENBURGER recordou que o *arrière pensée* do impôsto sôbre as bebidas alcoólicas, em combate ao alcoolismo, pode consistir na arrecadação

de recursos destinados à cura dos males resultantes da embriaguez crônica, um dos quais pode ser, por exemplo, a tísica.

Há o exemplo direto pôsto à mostra pelo art. 15 da nossa Constituição, relativo à cobrança do impôsto único sôbre lubrificantes e combustíveis, destinado à abertura, conservação e melhoria das rodovias. Essa correlação às vêzes adquire marcas de penetração do Estado no campo das atividades tributárias privativas dos Municípios (Constituição, art. 29 número IV), como acontece em relação à incidência do sêlo estatístico federal sôbre as diversões públicas, conforme cobrança adicional destinada à manutenção do serviço geográfico e estatístico, organizado em moldes que atentam contra os princípios da universalidade. Essencial é prevenir-se o Estado contra as frustrações que insinuam a desordem financeira. O amor às conveniências de ordem prática não supera a medida em que se fundam os interêsses legítimos do crédito público, sem dúvida exposto em tôda partida da administração financeira do Estado.

O mérito jurídico e político da não afetação é incontável. Ante a natureza e a procedência da receita, como disse F. GENY, a afetação solapa não só a expressão do orçamento como a potestade do Estado. Face a uma receita provável e cuja estimativa nem sempre corresponde à arrecadação, o orçamento obriga-se a uma despesa fixa, às vêzes suplementada por forma que resulta, em numerosas hipóteses, um *deficit* de confronto que desequilibra as contas finais do exercício. Então, alarga-se o montante dos saldos orçamentários negativos. Aqui está a causa primária do vigente e crônico estado da conjuntura financeira que arma desencontro, no Brasil, entre o povo e o Estado. A pressão das atividades com que o Estado interfere na ordem econômica tem feito o legislador desprevenido e cúmplice sacrificar os escrúpulos teóricos do princípio, afrouxando as prerrogativas do próprio parlamento, atraído pelo engôdo das imaginadas necessidades inelutáveis.

O princípio da universalidade é rígido, por essência, não cedendo à própria vega dos anexos ao orçamento. Só se põe a salvo, ante os proliferados serviços autônomos e industriais que se nutrem com os recursos tributários do Estado, quando a afetação se desvencilha pela variante das *subvenções econômicas*, que não são *subvenções sociais*. Ainda assim, na hipótese de encaixar-se, no orçamento, o total das receitas variáveis de cada serviço autônomo, cuja contabilidade deve ater-se, principalmente, às variações calculadas na base dos preços de custo. Então, sim, o regime de subvenções institui a contrapartida onerosa, mas sem risco de vulneração do referido princípio, assim como do princípio da unicidade. O citado depoimento do presidente da República, todavia, faz certo que o Brasil se conduz apartado do respeito a si mesmo devido, não se excluindo do seu descaminho a responsabilidade dos podêres que o dirigem.

O orçamento brasileiro admite a existência simultânea de despesas ordinárias e extraordinárias, fórmulas esdrúxulas de separação que a *lei matriz* não homologa e que não é abonada pela precisão com que se deve apresentar, sobretudo quando condicionado àquela tricotomia das despesas de funcionamento, transferência e investimentos. É difícil julgar-se o mérito dessa distinção, ou saber-se quando uma despesa que se considera extraordinária, ou

de exceção, adquire caráter ordinário, ou permanente. Segundo nosso sistema constitucional, as despesas orçamentárias são apenas fixas ou variáveis, parecendo merecer revisão todo dispositivo de lei em sentido diverso. Quando muito, a distinção que possa haver deverá ser entre a despesa orçamentária ou extra-orçamentária. A construção de uma escola, ou de um hospital, por exemplo, determina despesa de investimento, no caso daquela tricotomia, ou despesa ordinária, face ao orçamento de uma cidade como o Distrito Federal, eis que constitui quantitativo próprio de um plano comum de obras.

Tôda despesa custeada com uma parte das rendas ordinárias de que o orçamento é dotado constitui despesa ordinária; quando seu custeio é atendido por empréstimo de capital, deve constituir despesa de investimento. LAUFENBURGER reportou-se à lógica de comando das despesas (ordinárias e extraordinárias), classificando-as em três chaves:

a) trabalho e encargos sociais;

b) capital;

c) material e funcionamento dos serviços.

A primeira chave refere-se às despesas de pessoal, à assistência à família, à infância e à velhice, aos seguros sociais; a segunda, ao serviço da dívida pública; a última, às despesas materiais. A repartição assim tripartida corresponderia à distribuição, através do mecanismo das despesas, de três categorias de rendas principais: rendas do trabalho, rendas do capital e rendas mistas. Não é muito fácil identificar-se a natureza das rendas, porém, para enquadrá-las nessa repartição rígida. Essencial será impor-se uma limitação a cada ordem de despesa à vista da repartição das rendas entre o consumo e os investimentos, visando-se à restauração do equilíbrio econômico. Essa aspiração parece ser remota ao orçamento do Brasil.

E' truísmo argumentar-se com os dados cujos malefícios são cada vez mais constantes em nossa realidade orçamentária. Eles correspondem a um círculo vicioso que desafia nossa capacidade política de libertação. Por serem normalmente mais sensíveis à flutuação, as despesas públicas oneram as influências dos preços assim como do custo da vida e impõem à remuneração uma alta que importa a elevação dos referidos preços, direta ou inversamente, com repercussão ostensiva no custeio de pessoal e material. A dissolução dêsse círculo vicioso é de importância que supera o artifício da distinção entre despesas ordinárias e extraordinárias, separadas por uma fronteira que o tempo se incumbe de eliminar. E' oportuno recordar que as características da despesa pública do Brasil, resultante da versatilidade e da insegurança de sua repartição, determinam uma redistribuição anárquica de rendas, com proveitos que favorecem as classes por si mesmas amparadas e malefícios que afetam perigosamente as classes deserdadas do bem social. À luz do quadro presente, seria uma desventura completa para esta nação se os responsáveis se lembrassem de ilimitar a despesa pública, visando a absorver o Estado sua renda total, aderindo à teoria da *extensibilidade*.

O caráter extensivo da despesa pública tem ocupado a atenção dos financistas categorizados, em tôrno ao conceito que se pretenda atribuir à renda nacional, que não é um dado rígido. Ela representa o valor da produção essencialmente elástica de um país, na soma dos fatôres de riqueza natural

conjugados com a energia, a vontade e a inteligência do povo. Dentre tais financistas referidos, o próprio LAUFENBURGER não pôs em dúvida que o nível das despesas públicas depende afinal da importância dos recursos monetários que a população possa abastecer. Mas, penetrando-lhes o âmago das realidades, é admissível surpreender-se o refluxo de tais despesas nas marcas da redistribuição que opera com as rendas. Teòricamente, acentua o citado professor, concebe-se que o Estado se aproprie da renda nacional, por inteiro, em bens e dinheiro, determinando o volume e a natureza dos dispêndios de cada indivíduo. É o sistema comunista a que a própria teoria soviética admite concessões: as emprêsas distribuem os salários e cedem os lucros ao Estado, quando não reinvestidos, além de que as demais rendas à disposição direta dos membros da coletividade são em grande parte absorvidas pelo impôsto.

Embora seja difícil traduzir-se a utilidade da despesa pública, em cifras, à vista do critério predominante da necessidade ou da oportunidade, a imodéstia das práticas políticas e administrativas do Estado, ou as tendências a que se expõe nos exemplos de malversação ou dissipação, como se retrata na experiência do Brasil, diagnostica os funestos efeitos da crescente absorção da renda nacional, com desestímulos à iniciativa privada e sacrifício de investimentos imperiosos ao sustento e desenvolvimento da economia além de malefícios visíveis à ordem social. A síntese histórica deste país, sobretudo a partir da Revolução de Trinta, espelha-se numa verticalização acentuada dos bens de fortuna social, a ponto de afrouxar-se ao extremo o plano de sustento horizontal do maior número de classes e de ameaçar dissolver-se a própria classe média, que representa o centro de equilíbrio da ordem. O plano social aderna, ameaçando a ordem ao soçôbro.

Um país como o nosso, que precisa de ordem social para florescer sua economia e dar saúde às suas finanças, não deve imoderar no custeio do Estado a percentagem da cota que desfalca da renda nacional, sob pena de converter em males crônicos seus males agudos, ou de permanecer em estado de angústia secular. Êste nosso país deve evitar o desestímulo à iniciativa privada, a abstenção à economia e a amputação ao capital, para que a Nação não se ponha em luta fatal contra o Estado. Se o Govêrno do Estado pretende converter-se numa gerência de emprêsa, mova a maquinaria ao rendimento, com economia de pessoal e redução de material desperdiçado; limite suas despesas gerais e aumente os lucros a serem distribuídos aos acionistas, que somos todos nós, para que se eleve a capacidade de trabalho e produção da comunidade, em têrmos de educação, cultura, técnica, saúde e bem-estar. Retirem-se da gerência os tapêtes, as cortinas e os candelabros de luxo, os adornos, os bronzes, os mármores, os quadros a óleo e os objetos de derivação, convertendo-se o material supérfluo no dinheiro que falta ao desenvolvimento e aos resultados da emprêsa. Ao Estado impõe-se ser mais sóbrio e menos buliçoso, ou mais econômico e menos político, ou mais previdente e menos temerário.

A importância da parafiscalidade e o desconchavo financeiro que determina têm movimentado a opinião de autoridades indiscutíveis, a partir de quando a expressão ingressou na terminologia do direito francês, dando ensancha aos reparos substantivados nas lições de LAFERRIÈRE, embora não se

deva considerá-la senão a varejo, à luz do referido direito, ao contrário do que ocorre no Brasil, onde ganha eminência de comércio jurídico por atacado, frente à sua posição invariável na congérie de tôdas as entidades paraestatais. ALIOMAR BALEEIRO precisou êstes característicos da elaboração doutrinária do instituto:

a) delegação do poder fiscal do Estado a um órgão oficial ou semi-oficial autônomo;

b) destinação especial ou "afetação" dessas receitas aos fins específicos cometidos ao órgão oficial ou semi-oficial investido daquela delegação;

c) exclusão dessas receitas delegadas do orçamento geral;

d) conseqüentemente, subtração de tais receitas à fiscalização do Tribunal de Contas, ou órgão de contrôle da execução orçamentária. O citado autor ganha proeminência, no Brasil, em relação ao estudo dêste assunto, inclusive face ao parecer que ofereceu a projeto de BILAC PINTO (n.º 2.760, 1953) apresentado à Câmara dos Deputados.

São incontáveis os malefícios da ruptura causada pela parafiscalidade à unicidade e à universalidade do orçamento, bem como ao contrôle dos dinheiros públicos. Não se deve pretender tapar o sol com a peneira, tentando-se ocultar as razões políticas a jeito do arbítrio intervencionista do Estado, numa aparência de defesa do bem social e da ordem econômica. ALIOMAR BALEEIRO ilustrou o indício político da implantação do instituto, à luz da história fascista, aduzindo corresponder a um eclipse das instituições democráticas entre as duas guerras e durante a última delas. O lúcido professor relembrou que o seguro social, organizado em proporções gigantescas pela União e pelos Estados federados, nos Estados Unidos, é suportado pelo fisco ordinário, isto é, pelo *payroll-tax*, cuja arrecadação se faz à base da fôlha de pagamento dos assalariados, e que, na França, após o restabelecimento e consolidação das instituições democráticas, o parlamento vem reagindo contra a parafiscalidade, não só determinando que sobrevivam apenas as contribuições parafiscais criadas ou mantidas em lei, mas ainda submetendo ao contrôle do Tribunal de Contas as entidades autônomas beneficiadas com essas receitas. A França foi além, admitindo que o contrôle jurisdicional se exerça sôbre as próprias entidades privadas, subvencionadas pelo Estado.

O conhecimento da história relativa aos entes paraestatais, ou às próprias corporações do direito fascista, em represália aos sindicatos da linha *soreliana*, faz certo existir correlação entre o ânimo que se moveu à criação de tais entidades de direito público e o escopo que teria determinado, em fronteira oposta à democracia, a instituição da parafiscalidade. Não será preciso ir ao velho direito subvertido, bastando apalpar o corpo do intruso, conhecer o cálcio que injeta no sustento de suas vértebras e a alquimia das falsas vitaminas políticas. É irrecusável que o princípio constitucional da unicidade orçamentária exclui a hipótese de cobranças fiscais paraorçamentárias, sujeitas a processo executivo, ademais, e, em muitos casos, sem participação do poder legislativo. Em relação a êste ponto, a lição de BIELSA convence os céticos, eis que, taxa ou impôsto, tôda arrecadação coativa deverá estar sujeita ao voto do parlamento, sendo inexplicável a exclusão ao orçamento da própria

contribuição devida pela União, na forma do art. 157 número XVI, inscrita em nossa *lei matriz* e destinada à providência dos trabalhadores.

E' manifesto o demérito jurídico da ruptura do princípio da unidade orçamentária, que também influencia a política da *horizontalidade* da riqueza, estendida em benefício de todos para assegurar ao Estado equilíbrio no plano em que assenta a ordem social. A multiplicidade dos podêres tributantes desarvora a economia dos contribuintes e gera estado de angústia. Aquela multidão de rendas a que BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS se referia ainda é mais comprometida pela parafiscalidade, frente à volumosa dispersão de impostos e taxas, sem que se possam identificar razões públicas, sociais ou econômicas, na implantação de muitos tributos. Os tributos deveriam compor uma cadeia de aros, repetida três vêzes, apenas, à feição de um círculo fechado nos domínios da União, dos Estados e dos Municípios, embora permitindo-se delegação à sua cobrança; ademais, deveriam corresponder a uma terminologia inconfundível. Mesmo à vista dos arestos dos tribunais, ainda não se pacificou o conceito relativo a muitos impostos, tidos como taxas ou vice-versa.

A Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, considera entidade autárquica não só o serviço estatal decentralizado com personalidade jurídica e custeado mediante orçamento próprio, independentemente do orçamento geral, como também "tôda pessoa jurídica especialmente instituída, por lei, para execução de serviços de interêsse público ou *social*, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro" (art. 139).

A lei amplia a área do reconhecimento, embora incidindo naquela reserva admitida por FRANCISCO CAMPOS, ao caracterizar os interêsses públicos autênticos, porque não devem ser considerados como públicos aquêles serviços que são tão só *sociais*, a menos que se caracterize incorreção terminológica, para entender-se, acertadamente, que os serviços sociais a que se refere a lei são aquêles serviços assistenciais, ou de previdência, hoje classificados no plano das atividades do Estado. Nossa Constituição não parece admitir outros serviços públicos descentralizados, além dos que são autárquicos, senão os teria especificado na letra do inciso II do seu art. 77, ao fixar a competência do Tribunal de Contas. Dentro da órbita privativa em que se exercem as atividades do Estado, atividades de natureza pública, não parece haver cabimento para a inclusão de outros serviços senão aquêles que lhe são próprios, diretamente, embora delegados a entes autárquicos e, por isso mesmo, descentralizados. Além dos serviços autárquicos, a Constituição se refere aos que são realizados por sociedades de economia mista.

Mas os serviços a cargo das sociedades de economia mista recebem a participação do Estado, que se acompanha de representantes dos interêsses privados; não são serviços públicos. Podem ser controlados pelo Estado, mas não pertencem a êste; pertencem às sociedades mistas, que não são só do Estado e que, por não serem só do Estado, não podem ser por êste dominadas em caráter exclusivo, como acontece em relação aos serviços autárquicos. É oportuno registrar, por isso, o exagêro da regra prescrita no art. 141 § 38 da Nossa Constituição, no pertinente às aludidas sociedades de economia mista, ao atribuir parte legítima a qualquer cidadão para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos

Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das *sociedades de economia mista;* o dispositivo constitucional omitiu o Distrito Federal, inadvertidamente.

Não há outros entes públicos reconhecidos pela Constituição, além da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e os entes autárquicos. Compreende-se o enquadramento das sociedades de economia mista, para os fins indicados na letra do art. 141 § 38, quando tais sociedades são organizadas com a participação majoritária da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou dos entes autárquicos, na formação dos respectivos capitais sociais. Então, a representação do interêsse público prepondera e comanda o interêsse privado. Se assim é, legitimamente, não se justifica que o art. 77 da Constituição tenha excluído da competência do Tribunal de Contas o julgamento das contas dos administradores das sociedades de economia mista em que o Estado seja majoritário. Se a exclusão foi determinada em virtude de serem tais contas apreciadas pelos acionistas diretamente interessados no êxito da emprêsa, conforme a legislação oferecida pelo direito privado, deveria prevalecer o entendimento desfavorável a que se reconheça parte legítima a qualquer cidadão para pleitear a anulação ou a declaração de nulidades de atos lesivos do patrimônio de uma sociedade de economia mista. Mas esta última alternativa não parece exprimir solução que atenda à relevância do interêsse público direto.

A competência do Tribunal de Contas deve ser em relação aos dinheiros e demais bens do Estado, aplicando-se onde quer que estejam tais dinheiros ou bens, por mínimos que sejam. É neste sentido a tendência do contrôle indicado pela legislação comparada de maior categoria. Na França, como adiante ilustrarei, o contrôle se opera em relação às próprias entidades de direito privado, porventura subvencionadas pelo Estado. A tôda entidade que recebe e aplica dinheiro do Tesouro Público, em benefício próprio ou de outrem, impõe-se sujeitar êsse dinheiro ao contrôle do Estado; mesmo que o recebimento não seja representado por dinheiro, fazendo-se em bens ou serviços do patrimônio do Estado. A êste respeito, as insuficiências da legislação e da prática em vigor neste nosso país são de exibição constante. Quero entender que nada explica ao rigor da administração financeira e do contrôle a dispersão do serviço público em tantas formas de vida bastarda. O mal resulta do intervencionismo infrene do Estado, que não se respeita a si mesmo. As já referidas indicações propostas à Câmara dos Deputados por BILAC PINTO (Projeto n.º 2760 de 1953) e o parecer de ALIOMAR BALEEIRO, a respeito, exprimem a tendência mais tranqüilizadora.

A matéria de que trato não tem escapado às considerações dos administrativistas brasileiros, embora ainda muito recuado o ângulo do contrôle financeiro das entidades a que se refere. Ainda não o alcançam as frouxas e contraditórias disposições da legislação em vigor. CAIO TÁCITO já notou que o pragmatismo da lei transcende aos ementários e ultrapassa os modelos de classificação, eis que prosperam as entidades de direito público dotadas de personalidade própria ou se atribuem a pessoas jurídicas de direito privado, de composição original, encargos de comércio ou indústria que pertencem à exploração do poder público. O citado administrativista também reparou que as autarquias brasileiras estão sofrendo pernicioso processo de asseme-

lhação aos órgãos de administração direta, em detrimento da flexibilidade de ação e da autonomia funcional que lhes são essenciais, apontando as sociedades de economia mista, as emprêsas de administração federal e as fundações públicas como formas aditivas de gestão dos serviços públicos em em nosso meio, em todos os níveis de Govêrno.

Não só a diversidade orgânica e a imprecisão terminológica constituem motivos de perplexidade, mas também as contradições e as versutilidades do legislador desatento à ordem do direito público e ocupado na cócega das ambições que dão corpo à expressão dos interêsses eleitorais. CAIO TÁCITO alentou o pasmo com uma invocação a letras do atual estatuto dos funcionários civis da União, em cujo artigo 121 número III se alude a "autarquia, sociedade de economia mista ou *estabelecimento de serviço público*" e em cujo art. 80 número V se admite a "instituição de caráter privado que tiver sido transformada em *estabelecimento de serviço público*". O legislador omitiu o sentido da expressão, que "é novidade em nossa terminologia jurídica". O legislador não há de ter pretendido importar contrabando arrancado à matéria-prima do direito administrativo francês, ou incorporar à flora dêste nosso país uma planta alienígena que só medraria na estufa do alfobre, tanto mais que não se descaracterizam os princípios de uma Constituição em cujo texto, como aludi acima, só se admite, além do serviço público centralizado, o serviço público autárquico, ou descentralizado.

II — IMPERATIVOS DA DESCENTRALIZAÇÃO

O direito administrativo brasileiro está longe de ensejar difusão a luz que aclara a fisionomia de tantos entes públicos de natureza diversificada, não dispondo a organização do Estado de um poder como o Conselho de Estado da França, por exemplo, cuja jurisprudência pretoriana firma caminhos que constituem verdadeiras auto-rodovias. A favor do nosso direito administrativo, além de uma jurisprudência burocrática meramente consultiva e sem valor decisório, dado sujeitar-se à revisão do poder judiciário, só floresce o teor doutrinário das livres apreciações dos nossos juristas, muitos dos quais de espírito embebido nas velhas fontes romanas do direito privado. Se na França lembrada ainda é quase impossível conceder-se, hoje, uma definição rigorosa ao estabelecimento público e caracterizar-se com precisão seu regime jurídico, como MARCEL WALINE reconheceu, que se dirá num país, como o nosso, em que, por fôrça do art. 141 § 4.º da Constituição, tôda matéria especificamente concentrada nos escassos armazéns de abastecimento do direito administrativo está sujeita ao crivo dos tribunais ecléticos, que, via de regra, assumem posição preponderantemente favorável às soluções civilistas!

Ainda quando se tente assentar uma diretriz capaz de caracterizar as linhas próprias que conduzam o direito administrativo a destino autônomo, todo esfôrço de construção de sua ordem jurídica se sujeita a uma dissecação judicial desfiguradora, que só lhe deixa vivos aquêles traços inerentes à fisionomia do direito privado. Se nossa jurisprudência administrativa não tem valor operante e se o comércio jurídico dos doutrinadores especializados não capitaliza lucro, nem se predispõem os arestos dos tribunais ecléticos ao incentivo de uma declaração de reconhecimento da independência do novo direito,

mais penoso é verificar-se que o elenco da legislação se veste com um poder de cromatização infensa à caracterização do corpo novo. Em clima assim contraditório, o direito administrativo custará a prosperar e a robustecer-se, contando com tantas incompreensões adversas, senão mesmo agressivas. Sujeita-se a crises, longe dos arsenais em que municiaria sua defesa física e longe dos laboratórios que produzem o cálcio necessário à preservação do seu crescimento sadio.

Como na Bélgica de até tão pouco tempo, nosso direito administrativo ainda é, quase todo, exclusivamente empírico e descritivo. Não contamos com a elaboração doutrinária de uma jurisprudência como a que o Conselho de Estado é capaz de cristalizar, neste país em que são faltosos os elementos de jurisdição administrativa, só verificada nas marcas discretas de algumas decisões menos rotineiras do Tribunal de Contas. A própria jurisprudência fixada pelos atos do poder administrativo, com alguma fôrça de ilustração, é de conhecimento privativo de alguns poucos letrados que acompanham as publicações transcritas nas revistas já existentes de direito especializado. É possível aplicar-se ao nosso caso o juízo fixado por BUTTGENBACH, a respeito da Bélgica de há dez anos atrás: os próprios programas de doutorado em direito inspiram-se nas concepções liberais de um tempo superado, dominando o direito privado na formação essencial dos juristas; o direito público e administrativo, como o direito financeiro, ainda são tidos com uma importância algo secundária.

Ao considerar aquêle assunto abordado por CAIO TÁCITO, não há quem deixe de reconhecer, ante a imprecisão das linhas do nosso direito administrativo, que a classificação da natureza jurídica dos variados entes públicos descentralizados, ora existentes neste nosso país, constitui tarefa que não se última sem temor de erros. A morfologia das pessoas públicas incrustadas à sombra do Estado, ou travestidas no domínio das atividades privadas, floresce por tal forma que esconde a visão do horizonte exposto na Constituição e destinada a encaminhar os movimentos que devem ser conjugados na salvaguarda dos princípios a que se submetem a preparação do orçamento público e o contrôle de sua execução, sobretudo o contrôle legislativo. Nossa situação, a êste respeito, é parecida com aquela outra que, há mais de um decênio, SCHUMAN inventariou em seu país. A variedade de tais entes alcança os domínios da ordem social, artística, científica, financeira, econômica e até mesmo desportiva, abrangendo os mais íntimos retôres da produção da riqueza — o trabalho, a terra e o capital — ou as etapas em que evolui aquela produção, para compreender o consumo, depois de adjudicar as jurisdições de permeio, ou a circulação e a distribuição. O Estado vive todo um tratado de economia pública.

A cada atividade corresponde um organismo e a cada organismo um estatuto. A soma dos estatutos, à luz da administração do Estado, constitui mostruário de mosaicos, no conjunto de cujos desenhos se perde a visão dos classificadores. Fácil é situar-se, ante a timidez do nosso direito administrativo, o elenco das contradições práticas do nosso direito financeiro, das alternativas dos procedimentos orçamentários e dos anacronismos do nosso sistema de contabilidade. Torna-se dúbia e frouxa a aplicação de todo pro-

cesso de execução do contrôle a que devem estar sujeitos os dinheiros públicos. Faz-se inoperante o mais categorizado pronunciamento de contrôle, que é, exatamente, o pronunciamento editado pelo poder legislativo. Tanto quanto na França, conforme o dizer de JACOMET, a proliferação daqueles entes públicos toma o aspecto de uma vegetação exuberante, que projeta em todos os sentidos seus rebentos vigorosos. Atrás de suas jovens folhagens, dissimulam-se as formas sutis de intervenção do Estado. O Estado conserva as raízes e sustenta-se em pé, com uma expressão de tronco. Mas os galhos, as ramificações e as folhas de árvore afrouxam-se e difundem-se tão longe que, à distância, o cenário que apresenta não alteia a projeção de uma árvore, antes parece envolver a imagem de uma floresta.

O inventário de SCHUMAN já indicava que o fenômeno francês da descentralização importou mais de oitenta ofícios administrativos, quarenta e cinco sociedades de economia mista, uma centena de estabelecimentos autônomos de caráter industrial e comercial, além dos numerosos estabelecimentos públicos que, na França, correspondem às autarquias existentes no Brasil; no total, mais de trinta tipos diversificados. Ante a indicada e difusa variação, tornam-se difíceis uma classificação orgânica e jurídica das diversas formas de descentralização por serviço e a construção dos princípios que devem reger o estatuto de tais entes, subordinados a autonomia e limitações, bem como a tutela ou contrôle. Se repontam dificuldades ásperas à solução jurídica dêsse problema cujos têrmos se movimentam num crescendo imprevisível, maiores são os empecilhos que instituem à disciplina orçamentária, dada a fôrça da contrapartida corporificada na robustez da parafiscalidade invasora: subvenções, taxas assimiláveis a impostos, liberalidades pecuniárias, empréstimos compulsórios, vendas de produtos, lucros distraídos, capitalizações à margem do ativo do Estado, inclusive à custa de ágios, em suma, uma congérie de receitas instituídas à revelia do parlamento e cujo destino escapa ao conhecimento do contrôle legislativo. Como disse JACOMET, "ces organismes autonomes échappent aux règles du contrôle parlementáire exercé sur le budget et aux règles de la comptabilité publique".

Forçoso é reconhecer, sobretudo à vista dos entes de caráter industrial e comercial, que o Estado não está apto a sustentar, com apoio em suas linhas tradicionais, uma organização preparada para o desempenho das funções por êles exercidas; os modos tradicionais de contrôle do Estado não se adaptam à natureza das atividades dessas emprêsas. O citado JACOMET considerou que "beaucoup plus que la regularité des opérations, il s'agit ici, en effet, de juger des résultats; un tel contrôle ne peut se fonder que sur une appréciation de l'organisation des entreprises et una analyse serrée des éléments des prix de revient". Em verdade, aquêles entes de caráter comercial e industrial, já numerosos no Brasil, exigem formação e conhecimentos que só poderão ser adquiridos na prática dos negócios. À falta de um contrôle apropriado, que nossa legislação financeira está longe de insinuar, torna-se impossível medir as incidências reais da gestão das referidas emprêsas do Estado sôbre a fortuna pública. As responsabilidades dos dirigentes não são claramente definidas, nem tampouco as sanções porventura cabíveis. Ao aludir a essa verdade, o citado autor aduziu que "au surplus, aucun lien ne relie les comptes de ces entreprises publiques à la comptabilité général de l'Etat".

Como êsses, são copiosos os demais entes públicos que, no Brasil, escapam às mais sumárias indicações do orçamento, sem que o legislador se lembre de antepor corretivos eficazes, em benefício do próprio contrôle legislativo. Com a imaginação sôlta no rol das entidades públicas descentralizadas, resumo as observações gerais do depoimento de SCHUMAN, prestado ao seu país: "Ces établissements n'ont de relations avec le budget que par les subventions qu'ils en reçoivent, ou, hypothese plus rare, les bénéfices qu'ils leur versent... Une étude de la situation des finances publiques qui se bornerait au seul examen des budgets de l'Etat, ainsi que du compte de trésorerie, serait ainsi fort incomplete". Curioso é ver, no particular da própria apresentação da proposta do nosso orçamento, que o poder administrativo nunca se lembra de sugerir ao parlamento providências de contrôle dos dinheiros públicos, embora disponha de um órgão departamental mais do que nenhum outro ciceso no esmêro da crítica e dos alvitres que aparentam dar estilo de vida estruturada à organização das atividades do Estado.

O vigente estado de coisas alenta a anarquia, não se ensaiando ao menos a minuta de uma lei orgânica necessária à fixação dos princípios fundamentais da estrutura dos referidos entes, sobretudo os de caráter industrial e comercial, e à definição de suas relações com a autoridade central, inclusive mediante instituição das responsabilidades dos dirigentes e das sanções em que podem incorrer, unificando-se, na medida possível, as formas em que se devem traduzir os resultados de gestão e o contrôle geral. É temerário esperar-se o retôrno inadmissível ao liberalismo, ante as marcas avassaladoras do intervencionismo ou do dirigismo econômico do Estado. O Estado acha-se mesmo impelido, por uma fôrça invisível, a libertar-se das regras da contabilidade pública e já constituiria ânimo satisfatório conduzir-se à formulação de normas que se destinassem a reger os serviços públicos descentralizados, máxime os que têm caráter industrial ou comercial, ou que dispõem de podêres de gestão fundados sôbre a apreciação do custo líquido de suas atividades ou dos bens a cuja produção se dedicam. Não estamos longe de uma ordem implantada na vizinhança de um Estado estendido entre tentáculos ou de uma época em que, como disse MASOIN, "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'omnipotence de l'Etat".

Pretende-se que o intervencionismo se contenta em reprimir os abusos do individualismo e corrigir suas insuficiências e que o dirigismo ambiciona responder a aspirações mais profundas, assenhoreando-se o Estado do exercício de crescentes funções econômicas, como árbitro do destino da própria sociedade, com um poder por tal forma onímodo que se dispõe a agir sôbre as conjunturas e a modificar as estruturas, influenciando a própria reforma das instituições. MARSHALL escreveu que o velho sonho do doutor FAUSTO lhe absorve o corpo. Na avalanche com que desce a montanha, o Estado ainda não dispõe de tempo para deter-se no colorido das paisagens nem no estilo das molduras. Seu ânimo desenfreia-se no alargamento, sem alma que governe o cuidado dos encaixes. Atento a essa metamorfose, que de tão instantânea se converte numa transfiguração, ocorre aquilo que JACOMET disse ser uma espontânea procriação de pessoas públicas, que aparecem à maneira misteriosa dos criptógamos, julgando de boa prudência limitar-se

o arbítrio da eclosão. Para evitar a proliferação dêsses serviços autônomos, "le meilleur moyen me parai devoir être d'industrialiser la conception et la présentation du budget ainai que les règles de la comptabilité publique, tout au moine en ce qui touche l'exercice du pouvoir économique de l'Etat".

Nesse clima em que se aspira um ar carregado daquele espírito de *welfare state* a que aludem os inglêses, opera-se mais do que uma imposição de paternidade, ou o transbordamento de um pátrio poder político, porque suas influências avassaladoras estiolam o sentimento dos súditos e lhes dissolvem os estímulos criadores de iniciativas. Sem embargo, à medida que a locomotiva se põe em marcha acelerada, atrelando no comboio tôda sorte de tênderes mobilizáveis, e como se uma escavadora revolvesse a terra, ou como se uma composição de bandeirantes em fúria imaginasse penetrar o âmago das rochas, numa cruzada de garimpeiros em deserto de pedras preciosas. A ordem jurídica exposta aos traumatismos deve recobrar-se, para escudar no trabalho dos seus urbanistas a presença individual de cada um de nós, com um número de garantias que salvaguardem o direito de caminho, pondo em ordem o cenário que veste as relações entre os indivíduos e o Estado. As tentativas que têm sido ensaiadas a respeito constituem empreitada meritória dos cultores de direito público. MASOIN escreveu que a ordem intervencionista "oblinge les finances publiques à opposer leurs propres déséquilibres aux déséquilibres de l'economie privée", embora admitindo, com um otimismo que os resultados não explicam, visar essa ordem a "atténuer par compensation l'ampleur de l'essor et de la dépression".

Ante a enumeração das instituições paraestatais, no Brasil como em tantos outros países, já se torna imperativo jurídico a construção de uma ordem capaz de preservar-lhes disciplina de organização e funcionamento, em moldes que absorvam no menor número de padrões a ampla variedade com que se difundem na França, como aqui, conforme recordou JACOMET, "sous le convert d'une terminologie aussi abondante qu'imprécise, il existe une trentaine de types de services à caractère industriel ou commercial plus ou moins autonomes et possédant des statuts et des réglements differents; certaines de ces institutions, comme les industries électriques nationalisés ont, à l'image des anciennes provinces, leur propre chambre des comptes et aucun lieu ne relie les résultats d'une assez grand nombre de ces organismes à la comptabilité générale de l'Etat puisqu'ils échappent au contrôle de la Cour des Comptes". Ao mesmo passo que a função administrativa permanece ao extremo centralizada, a função econômica obedece a uma fôrça de descentralização por serviço tendente a retalhar a autoridade, ou a diluir a soberania do Estado em um frágil domínio sôbre os serviços públicos independentes. Se não tomar-se cuidado, amanhã poderão ser rivais.

Os cogumelos incrustaram-se, neste nosso país, em proporção idêntica, ou maior, no gordo humus nutrido dentro das covas abertas para recolhimento dos senhos fanados dos republicanos de 1891. Nosso parlamento, mesmo depois da experiência malograda em 1945, não se conduz ao desbaste, ou à neutralização das aderências, ao menos, que emprestam ao organismo do Estado uma feição adiposa, estranguladora dos seus vasos sanguíneos e animadora da apoplexia. Recomenda-se aos versados, ainda não comprometidos

pelo ceticismo, o estôrço de construção aplicado pelos membros do Instituto Belga de Ciências Administrativas, em busca de um sistema orgânico das pessoas públicas paraestatais, tôdas elas enquadradas em uma das três seguintes categorias:

a) administrações personalizadas;
b) estabelecimentos públicos;
c) associações de direito público.

Ouso supor que solução nenhuma prosperará, neste nosso país, sem que se atenda, como imperativo, à revisão de todo o Capítulo VI do Título I da nossa Constituição, nomeadamente o art. 73. Esse artigo não tem sido respeitado e, em verdade, não combina com as vigentes atividades econômicas e sociais do Estado, que chamou a si o desempenho não só de atividades econômicas da mais alta hierarquia como o exercício de uma função social cada vez mais envolvente. Ponham-se em confronto a percentagem que representava a participação da despesa do Estado no quantitativo da renda nacional, em 1930, quando se instaurou processo de que resultaram a condenação à morte e o sacrifício da Constituição de 1891, e a percentagem que hoje representa a referida participação, como prova conclusiva da ingerência do Estado na ordem econômica. Essa ingerência determina a variados serviços públicos um poder de gestão fundado no preço de custo das respectivas atividades, influenciando linhas adequadas e novas não só à apresentação, execução e contrôle do orçamento como à organização da nossa contabilidade pública. O equilíbrio orçamentário, hoje, só pode ser declamado à sombra de uma visão obsoleta.

Ante a realidade envolvente do poder do Estado, já constituiria meritória conquista dispor-se de um orçamento público por tal forma exato, no conjunto de suas contas de receita e despesa, que espelhasse a totalidade dos recursos e dos encargos públicos, inclusive aquêles que andam soltos à disposição dos entes descentralizados. O orçamento deve compreender tôdas as receitas e tôdas as despesas do Estado, mesmo as receitas e as despesas das pessoas públicas descentralizadas, embora sua feitura se oriente com opção, em muitas hipóteses, pelas estimativas líquidas, com base nos preços de custo dos serviços. Os princípios da anuidade, unicidade e universalidade, que são os clássicos, tendem à revisão. A classificação analítica das despesas não pode convir àqueles serviços cuja gestão deva ser mantida na base dos preços de custo. As regras da universalidade orçamentária e do orçamento bruto são incompatíveis com as funções de indústria e comércio do Estado. À indústria não interessa o conhecimento da repartição da despesa em categorias mais ou menos arbitrárias; interessa-lhe saber em que são aplicadas as riquezas confiadas à emprêsa, acompanhar as transformações operadas e certificar-se de que o valor das riquezas transformadas é superior ou inferior ao valor da sua expressão primária.

As atividades públicas cada vez mais se desgarram do umbigo do Estado e ameaçam partir o próprio contrôle político do poder. O descomedimento da descentralização reduz a eficácia do comando superior e tende a diluir o poder da própria autoridade central. Daí considerar-se que não se deve conferir a um serviço público uma personalidade jurídica distinta do Estado

senão em caso de absoluta necessidade, abstraindo-se tôda razão fundada no interêsse de facilitar-se a execução do serviço. Quanto mais investir o Estado a favor dessa ordem em que êle próprio se despersonaliza, mais acentuado o imperativo do reforçamento do contrôle. Se a descentralização corresponde à precisão de um reclamo inevitável, nesse ou naquele caso, a ponto de impor o interêsse do Estado uma gama de tipos cada vez mais variáveis, na apresentação dos novos modelos de entes descentralizados, o problema do contrôle deve ser entrentado com espírito de decisão, por meio de uma lei orgânica nos moldes mais seguros, mesmo que se tenha de optar, em muitas hipóteses, por um regime de gestão baseado na análise dos preços de custo, ante as atividades de indústria e comércio a que o referido Estado se vem intensamente dedicando.

Aquêles que confiam no retôrno do Estado aos quadros clássicos do liberalismo econômico esperarão em vão. Já constituiria bela conquista o êxito de uma cruzada que visasse ao estancamento das novas criações de entes paraestatais e ao encontro da instituição de uma disciplina orgânica a que se submetessem sèriamente os entes já criados. Aquêles que amadureceram o espírito no exame das realidades vigentes se pacificam no reconhecimento de que o melhor e o mais seguro é rever os dados tradicionais do orçamento, pelo menos no que tange aos objetivos econômicos do Estado. Tudo faz certo que, em vez de forçar-se a preservação do caráter individualista do orçamento, herdado do período liberal e ainda conservado em suas linhas fundamentais, será de melhor aviso convertê-lo em instrumento eficaz da função econômica e da economia coletiva. Será preciso adaptar o orçamento à concepção nova do desenvolvimento do Estado e às exigências da vida moderna; poder-se-ão, assim, reconciliar o direito orçamentário e a economia financeira.

A ordem que ainda se imprime na vida econômica e financeira não corresponde às atividades cada vez mais complexas e sentidas do Estado. Daí a vigente situação de descontrôle generalizado. As marcas negativas que êsse descontrôle apresenta não se refletem só na contabilidade, na administração e no parlamento; difundem-se na desordem da própria vida social e moral. Acentua-se a falta de um denominador comum que institua medidas ao senso político dos podêres públicos, ou ao senso moral da própria sociedade. Creio que as influências práticas do intervencionismo, a marchar sem trilhos e sem freios, ou sem programa e sem contrôle, estão sendo muito mais nocivas à vida do que se possa imaginar. Ninguém sabe, hoje, o destino do dia de amanhã. O indivíduo ignora a sorte que o dia seguinte lhe reserva e, como o indivíduo, a sociedade e as instituições contam imprevistos que se deflagram em seqüências, alterando as imagens do sentimento e da razão. As seqüências aumentam à medida que se deduzem os prazos a que se sujeitam os imprevistos crescentemente acumulados. Deflagram-se seus efeitos na fôrça dos impactos.

No Brasil, mais de noventa por cento dos dinheiros públicos não sofrem qualquer verificação efetiva por parte do Tribunal de Contas, quer em virtude do regime de pagamento das despesas relativas ao pessoal integrante dos serviços públicos centralizados, quer em virtude da revelia que se permite ao

desempenho das atividades financeiras dos entes públicos descentralizados, ou quer em decorrência da proliferação das rendas e dos fundos extra-orçamentários, inclusive relativos a ágios. Ao referir-me a êste assunto, particularizado na responsabilidade dos ordenadores, valho-me de observação já feita noutro escrito: Não há precisão nem sincronismo na legislação brasileira, além de haver contradições chocantes no critério de julgamento de crimes da mesma natureza, quer sejam praticados por ordenadores principais, quer por ordenadores secundários. Face aos princípios da nossa Constituição e da Lei n.º 1.079, chega-se à conclusão de que as dominantes da nossa legislação atual não reconhecem a existência simultânea de ordenadores principais e secundários. Os crimes porventura cometidos contra a lei orçamentária, ou contra a probidade na administração, ou contra a guarda e legal emprêgo dos dinheiros públicos, são todos de natureza que caracteriza a responsabilidade privativa daqueles titulares nomeados pela invocada Lei n.º 1.079; todos são ordenadores principais, excluindo-se outra classe de ordenadores.

A ação do nosso Tribunal de Contas não substantiva, por isso, proveitos práticos. Sua história vem de longe e poderia ter construído estaca inicial com os marcos da nossa própria Independência, declarada em 1822. Mas só fixou uma tendência de vida através da iniciativa adotada por MANOEL ALVES BRANCO, em 1840, consubstanciador de uma idéia anteriormente imaginada. A tendência concretizou-se graças a RUI BARBOSA, conforme Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890, que visou à criação de um corpo de magistratura intermediária entre a administração e a legislatura, incumbindo-se de postar-se, como mediador independente, entre o poder que autoriza periòdicamente a despesa e o poder que cotidianamente a executa. Mediador armado de mão forte, para salvaguardar a autoridade daquele primeiro poder, com atribuições para obstar a perpetração das infrações orçamentárias. Não se pode proclamar, sensatamente, que haja florescido a idéia cristalizada no ato corporificador da vida do nosso Tribunal de Contas, embora seja justo guardar ao lado de ambos, ALVES BRANCO e RUI BARBOSA, os nomes dos que lhes precederam cronològicamente: os senadores JOSÉ INÁCIO BORGES e Visconde de Barbacena, autores do projeto apresentado ao Senado do Império em 23 de junho de 1826.

A crítica logo deflagrada contra a aprovação do posposto projeto culminou na objurgatória de Baependi: "Se o Tribunal de Revisão de Contas, que se pretende estabelecer, se convertesse em tribunal de fiscalização das despesas públicas, antes de serem feitas em tôdas e quaisquer repartições, poder-se-ia colhêr melhor proveito. Mas, sendo ùnicamente 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 nêle empregados". TAVARES DE LYRA adjetivou o sábio juízo: "Tais palavras são ainda de atualidade e encerram uma grande lição; tribunais de contas sem exame prévio das despesas públicas não passam de uma superfetação dispendiosa". A ação discriminatória do poder executivo acoroçoou a reação dos homens responsáveis pelo destino da Monarquia, dentre os quais ABRANTES, ALVES BRANCO, PIMENTA BUENO, SILVEIRA MARTINS, OURO PRETO e JOÃO ALFREDO, todos dignos da *Galeria* de Sisson. A réplica da República foi tonificada pelo punho de RUI. A criação do Tribunal de Contas teria malogrado, por

falta de regulamentação do decreto primitivo, se logo não lhe desse alento a primeira Constituição republicana, conforme o princípio do art. 89.

BALEEIRO admite que o Tribunal de Contas possui, no Brasil, uma função *essencialmente* política, embora como instrumento técnico do parlamento. Ouso supor, todavia, não haver sido êsse o objetivo da sua criação, ou de sua manutenção, a despeito das conjunturas da nossa política lhe desfiguratem, pela forma de sua constituição e pelo destino de suas decisões, a razão principal e técnica de sua presença no mecanismo institucional das atividades do Estado. Ao contrário, o Tribunal de Contas não se deveria deixar influenciar senão pelos vínculos de direito e contabilidade inerentes às suas atribuições, com base em cujos pressupostos armaria aquêles pronunciamentos que instruem o livre exame do parlamento. Por isso é que deveria constituir-se tão só de técnicos em direito, em economia, em finanças, em contabilidade e em administração. A autoridade que os tribunais de contas podem criar no seio da opinião, como agora acontece na França, por exemplo, resulta do sentimento de isenção e do espírito de acuidade que saiba aplicar no preparo dos atos e cujos desempenho o chamam a Constituição e as leis. Acentua-se, de mais a mais, a tendência com que se move ao desembrulho, para repartir sua influência à margem das atividades paraestatais, por meio de delegações, juntas ou revisores.

Se assim não operar, nosso Tribunal de Contas perderá o autodomínio da esfera jurisdicional que lhe é própria e atuará sem serventia, como um gânglio, ou um quisto, a que se reduzirá sua função viva. Uma vez que a presença do Estado se desdobra através das múltiplas atividades de que se assenhoreia, o Tribunal de Contas deve segui-las, para que possa atuar. No caso de permanecer parado, sua ausência distanciar-se-á cada vez mais do campo em que exprime a razão de ser reconhecida pela Constituição, a tal ponto que à sua falta se habituarão aquelas atividades, justificando-se o enterramento do seu corpo. Já que se torna inviável fazer com que os entes paraestatais, cada vez mais próximos de uma periferia em que se construiu o cemitério dos direitos individuais, recuem ao centro e se voltem para o Tribunal de Contas, os interêsses maiores do contrôle dos dinheiros públicos exigem do mesmo Tribunal que se ponha em movimento, articulando suas unidades em sucessivas operações de cobertura, ainda que tenha de adequar sua organização à prática dessas incursões.

Ao situar-me à vista dos sistemas de contrôle da Inglaterra e dos Estados Unidos, êste último considerado por ALIOMAR BALEEIRO uma distorção do primeiro, ouso admitir que, em dia não muito remoto, os legisladores reconhecerão que a vigente estrutura do colegiado incumbido do contrôle jurisdicional não satisfaz, como se deseja, àqueles interêsses maiores. A prova das insuficiências vem sendo evidenciada, na França, através dos reiterados e distintos atos constitucionais e legislativos de alento à Côrte de Contas, quer no exercício de atividades supletivas referentes à plenitude do contrôle administrativo, quer no desempenho do contrôle jurisdicional dos entes paraestatais e quer, ainda, no descargo de tôda outra incumbência que o parlamento lhe determinar, como assento em expresso princípio constitucional. O lastro das sucessivas marcas novas de competência parece concentrar a

etapa concluiva em tipo distinto de contrôle, a substituir o vigente contrôle jurisdicional, talvez mais próximo do figurino inglês ou americano. No meu livro "Aplicação do Direito Financeiro" admiti a criação, no Brasil, de uma Corregedoria Financeira da República, organizada com bases de eficiência técnica, em função das variadíssimas atividades específicas do Estado. Uma Corregedoria dêsse porte, com podêres marcantes, a agir em consonância com um intensivo contrôle do parlamento, por meio de uma Comissão de Contas, talvez constituisse válvula de segurança necessária à prática da democracia, mantido o Tribunal de Contas, em grau de revisão.

Por uma forma ou por outra, o sistema de freios e contrapesos prescrito em nossa Constituição reclama que o contrôle jurisdicional obere sôbre todos os dinheiros públicos, dado que o Tribunal de Contas constitui, como disse ALIOMAR BALEEIRO, *instrumento técnico do parlamento*. Mas a evidência faz certo que lhe tem faltado eminência dominadora, no funcionamento da nossa democracia. A rigor, o contrôle constitucional legítimo é o do parlamento; quando êste falha, e é o caso brasileiro, os abalos da vida democrática se acentuam. O Tribunal de Contas deve desempenhar uma constante ação de refôrço do contrôle legislativo, abastecendo sua vitalidade, embora a prática brasileira demonstre que o parlamento nunca estêve interessado em torná-lo apto, em benefício do contrôle considerado. Equiparável a êste último, só o contrôle da constitucionalidade das leis e o da validade dos atos administrativos, atribuídos ao poder judiciário.

O *eixo-fio* que arma o sistema de freios e contrapesos é trabalhado pela vocação harmônica e independente dos três podêres do Estado, sem que se estabeleça a supremacia de nenhum; muito menos do Tribunal de Contas, mero órgão auxiliar do poder legislativo. Como disse OROZIMBO NONATO, inexistem podêres prevalecentes, fora das raias das competências específicas; o equilíbrio constitucional impõe aos podêres alta cultura política e um lastro considerável de aquisições e experiências preciosas, para não determinar rupturas que podem conduzir a democracia a sorvedouros mortais. O senso que se extrai da enunciada advertência deveria iluminar os responsáveis pelo destino do nosso patrimônio político, ora tão comprometido pelas ameaças de romper-se aquêle equilíbrio constitucional, muito mais por culpa do parlamento, deve ser dito, porque o parlamento se retrai ao exercício da sua competência específica, para encher o tempo na crítica à maneira com que os outros podêres se desincumbem dos deveres privativos. Em vez de definir um corpo de legislação escoimada dos vícios e ranços remanescentes de um tempo que se considera avêsso à democracia, o parlamento permite a sobrevivência dessa legislação viciada e rançosa, cujos efeitos hão de ser por fôrça contraditórios, ao mesmo tempo que se desocupa do dever de contrôle das práticas mais comprometidas por essa mesma legislação subsistente.

A aderência do contrôle jurisdicional ao poder do parlamento não é marcada só por efeito da inclusão do Tribunal de Contas no capítulo aberto pela Constituição aos preceitos da competência do poder legislativo. Já em 1912, nos têrmos da Lei n.º 2.511, os relatórios anuais do Tribunal a respeito das contas de gestão financeira passaram a ser apresentados ao parlamento diretamente, não mais ao ministro da Fazenda. Não poderia haver outro

entendimento, embora muito se alimente a controvérsia sôbre a precisão jurídica do citado Tribunal de Contas no concêrto das atividades institucionais. Parece-me, assim, ante a evidência do próprio contrôle em causa, ser êste externo e relativo aos atos do poder administrativo. A expressão *contrôle* guarda plenamente seu sentido etimológico, sendo a contração de duas palavras do idioma francês: *contre* e *rôle*. JACOMET recordou que "contrôler, qui, jusqu'à RONSART, s'écrivait contreroller c'est refaire de rôle pour vérifier si celui-ci est exact; le contrôle garde cette acception purement comptable". JULES NYST considerou-o sob forma ativa, quando destinado a prevenir os erros e as fraudes, e sob forma passiva, quando seu fim é a descoberta de falsificações e irregularidades.

REISER, depois de apreciar as funções prévias, concomitantes e subseqüentes do contrôle, assinala a distinção entre contrôle e revisão: o contrôle é exercido no interior da emprêsa ou da repartição, em caráter permanente e extensivo; a revisão, de caráter repressivo, é medida aplicada por pessoas geralmente estranhas, operando-se ocasional ou periòdicamente. Essa distinção não é rigorosamente ajustável, porém, salvo quanto ao contrôle contábil pròpriamente dito, embora o exame da legislação comparada, relativa ao contrôle jurisdicional, revele tendência de absorção ao considerar a prática revisora como integrante do importante contrôle, sobretudo em relação às incursões com que opera no domínio das atividades paraestatais. Realmente, o contrôle externo ocorre em relação ao conjunto das atividades financeiras do poder administrativo, sem prejuízo do contrôle administrativo, que é interno, quanto aos atos dos entes paraestatais, submetidos ao mesmo poder, a despeito de isentas de graduação hierárquica. O contrôle externo ocorre em relação ao conjunto das atividades financeiras do poder administrativo, êste último responsável pelo contrôle interno daqueles entes paraestatais, mas sem dispensarem a revisão do contrôle jurisdicional, por isso mesmo que êste incide sôbre o conjunto das atividades financeiras do Estado.

Eis como parece explicar-se a simultaneidade das funções de contrôle e revisão do Tribunal de Contas, ao desincumbir-se da prestação constitucional de auxílio ao poder legislativo, para que êste possa regular o domínio dos dinheiros públicos, em nome do povo e no desempenho de um dever soberano. Nos quadros orgânicos da nossa vida pública, segundo creio, aquêle órgão exerce uma função apendicular do poder legislativo, destinada a fins restritos. Os dicionaristas dizem que o apendículo é o orelhete, a aurícula ou a orelha das fôlhas. Sem luxo de floreio literário, quero crer que o Estado é um tronco tanto mais frondoso quanto maior a fôrça das raízes que o povo exprime; esgalha-se em três espaços independentes, que dão harmonia à exuberância da árvore. Num dêles, o galho apendoa-se num conjunto de fôlhas que sincronizam o mando de sua altivez, fazendo-se projetar e obedecer, armado de um guardião e sentinela a quem transmite ordens e de quem ouve as denúncias do descumprimento dessas ordens. Por meio dêsse artifício, minha imaginação põe-se a traduzir a expressão do quadro jurídico em que o Tribunal de Contas aparece pinceladó.

A fiscalização constitucional da administração financeira em que se inclui a execução do orçamento, é atribuída ao parlamento, ou ao Congresso

Nacional. Considero o Tribunal de Contas filiado às atividades que o parlamento exerce, nesse sentido, com base no próprio processo histórico de sua formação, parecendo-me que a sua competência se vincula, como uma espécie de suplemento, àquela que o art. 22 da nossa *lei matriz* reconhece pertencer ao poder legislativo. O Tribunal de Contas não tem razão de ser, nos países em que não couber o parlamento, ou nos Estados em que não haja linha de organização democrática. Seria uma afetação, para distrair a suposta consciência do povo e quebrantar as prevenções dos que se mantêm em estado permanente de desconfiança a respeito da aplicação dos dinheiros públicos. De nada terá valido a êste país a presença do Tribunal de Contas, ao tempo em que o poder legislativo entrou em recesso forçado, senão como órgão de ilustração, num quadro em que não prevaleceu o regime de freios e contrapesos, mesmo em relação à cúpula do poder judiciário.

Reconheço, sem embargo, que o desembaraço dos seus encargos lhe enseja uma penetração bifurcada em vias subsidiárias: uma, em direção ao caminho próprio do poder judiciário; outra, aberta ao poder executivo. Ao passo que vai às pegadas do poder judiciário, em muitas hipóteses coercitivas, num movimento de subida, em outras faz com que o poder executivo se determine a descer ao encontro de sua própria trilha, num movimento de resguardo. O Tribunal de Contas não sobe por si ao poder judiciário, mas alenta ou força a ascensão daqueles que se envolvem em sua lida, ao passo que o poder executivo desce ao seu encontro, por identificar nêle um auxiliar do parlamento e por desejar permanecer em relação de harmonia com o parlamento que, por denúncia do mesmo Tribunal, extraída em flagrante do trato a que funcionalmente se dedica, pode ser atraído a dissídio resultante de ruptura daquele sistema de freios e contrapesos, em parte sensível do mecanismo, qual a que atende ao manejo dos dinheiros públicos, que só é regular quando serve a um poder em harmonia com outro. O Tribunal de Contas colabora, então, como instrumento da boa convivência financeira dos podêres.

A prestação de auxílio à fiscalização da *administração financeira do Estado*, ou da União, a cargo do poder legislativo, é o sentido lato do dever que incumbe ao Tribunal de Contas; a fiscalização da execução do orçamento é corolário da prática dêsse dever, ou sua tônica mais persistente. A distinção que se oferece à intimidade do contrôle, em têrmos de administração financeira e tomadas de contas, traduz tão só um processo técnico de aplicação daquele subido dever, dado que as circunstâncias, os elementos e as responsabilidades se diversificam, mesmo em relação ao material de direito utilizado. Quando a responsabilidade direta do poder administrativo não está em jôgo, referindo-se êste a movimentos de que participem agentes da administração, exclusivamente, o Tribunal de Contas tem atribuição para ultimar os procedimentos que a legislação torna cabíveis, independentemente da revisão do poder legislativo, que não deve ser atraído ao exame secundário de atividades fora do plano em que sua competência constitucional se erige com uma hierarquia só equiparável à dos responsáveis pela direção dos dois outros podêres constitucionais. Um poder não se relaciona, diretamente, com os agentes de outro; é por isso que se compreende o permeio efetivado com a presença do Tribunal de Contas no mecanismo das atividades institucionais.

O Tribunal de Contas é uma agência de categoria singular, situada numa evidência a que não sobe nenhuma outra; daí os privilégios que lhe são reconhecidos e as prerrogativas que os seus membros possuem. Sua subordinação funcional é devida só ao poder legislativo, em relação àqueles atos categorizados de que participem diretamente os responsáveis pela direção do poder administrativo. A subordinação de que trato se apresenta em moldes vivos nos casos em que o poder administrativo não se conforma com seus pronunciamentos ou em que, por não autenticar a validade de um ato de administração financeira, formalizado por aquêle poder, a discordância resultante abre ensancha a recurso necessário ao parlamento, que proferirá a palavra conclusiva.

É a hipótese do art. 77 § 1.º da Constituição, relativa à recusa de registro a contrato; a vigência dêste ficará suspensa até que se pronuncie o poder legislativo. Fora dessa hipótese, que determina o admitido recurso necessário, contam-se os momentos em que ocorre o imperativo dos recursos *ex officio*, conforme prescritos no art. 77 § 3.º da mesma Constituição. Considerando-se os casos que incidem nos §§ 1.º e 3.º do art. 77 da nossa *lei matriz*, torna-se patente a criação de um rito processual que marca a presença do Tribunal de Contas como instância inferior diretamente subordinada à instância soberana do parlamento. Por fôrça de tais casos os vínculos são de uma inerência tal que a quebra dêles instituiria distorção decisivamente comprometedora do mecanismo constitucional.

O regime constitucional em vigor molestar-se-ia, acaso o funcionamento do contrôle jurisdicional desatendesse às regras prescritas. Sendo certo que o previsto contrôle só se torna operante com sujeição a tais regras, segue-se que elas determinam sua garantia. Dado que essa garantia resulta do grau de dependência direta do Tribunal de Contas em relação ao poder legislativo, fixo meu entendimento no pressuposto de que é inarredável e visível sua permanência na área de atuação do poder legislativo, embora com uma serventia cujas marcas não se confundem com as que exprimem a soberania do parlamento. No esmêro dessa serventia, incumbe-se da preparação de parecer sôbre as contas que o presidente da República presta anualmente ao parlamento, devido a êste último (Constituição, art. 77 § 4.º), além de comunicar ao mesmo parlamento, nos prazos fixados, os créditos extraordinários porventura registrados dentro de cada exercício (Lei n.º 830, art. 61). Quanto ao recurso necessário indicado no art. 77 § 1.º da Constituição, a prática sugere entendimento sujeito a contôrno, face ao realismo de certas atividades administrativas mais expostas.

A Constituição não prescreve a obrigatoriedade do recurso, embora seja êste necessário em relação a contrato cujo registro tenha sido recusado, visto que a recusa do registro suspende sua vigência, que só adquirirá eficácia na hipótese do poder legislativo pronunciar-se em sentido oposto ao Tribunal de Contas. É de ver, porém, que o citado recurso nem sempre atende ao interêsse público e pode até comprometer a disposição do poder administrativo, porventura inclinado a reconhecer a procedência legal do motivo que tenha determinado a denegação do registro. O art. 77 § 1.º não parece configurar a hipótese do recurso voluntário, embora seja admissível aplicar-se

em referência ao preceito uma técnica processual sem caráter compulsório. Admito que a remessa automática ao pronunciamento do poder legislativo de todo contrato cujo registro tenha sido recusado pelo Tribunal de Contas constitua regra de uma rigidez que às vêzes perturba o sentido da oportunidade ou da conveniência inerente à discrição do poder administrativo, eliminando a margem de ação que lhe é reconhecida. A insegurança do princípio constitucional, a respeito, assim como a omissão da Lei n.º 830, não justificam a adoção da regra ortodoxa resultante da interpretação em voga.

Atento à norma constitucional e ao acêrto do seu abrandamento, permiti-me sugerir as alternativas constantes do texto transcrito em seguida e incorporado ao meu anteprojeto relativo à administração financeira do Distrito Federal.

"Art. 64 .....

VI — a declaração de reconhecimento pelo adjudicatário de que à administração do Distrito Federal é facultado considerar o contrato insubsistente, para todos os efeitos jurídicos e sem ônus de espécie alguma, se lhe convier êste procedimento em decorrência da denegação do registro;

Art. 76 .....

§ 3.º O Prefeito terá trinta dias para aplicar a cláusula contratual prevista no art. 64, n.º VI, contados a partir da data do recebimento da comunicação de haver sido denegado o registro do têrmo de contrato, no caso de não haver pedido reconsideração do ato denegatório ao Tribunal de Contas, ou a partir da data do conhecimento da solução desfavorável do referido pedido.

§ 4.º O Prefeito dará imediato conhecimento ao Tribunal de Contas do ato que formalizar a dissolução dos efeitos da suspensão da execução do têrmo de contrato e a conseqüente declaração de sua insubsistência jurídica.

§ 5.º Decorrido o prazo indicado no § 3.º, e ressalvadas as hipóteses previstas neste artigo, o Tribunal de Contas submeterá sua decisão desfavorável ao pronunciamento da Câmara dos Vereadores, juntamente com os autos do processo que a tenha justificado.

§ 6.º A providência referida no parágrafo anterior poderá ser antecipada, mediante solicitação do Prefeito".

Suponho que a lei deve deferir competência ao Tribunal de Contas, para apreciar todos os atos que influenciem as finanças públicas, sobretudo aquêles que constroem situações ou vantagens patrimoniais em benefício das pessoas privadas, inclusive as que exercem ou são chamadas a exercer cargos ou funções públicas. O Tribunal de Contas deve ser atraído à plenitude do contrôle jurisdicional dos bens e dos dinheiros públicos, através de interpostos agentes; contrôle executado sob sua responsabilidade e facilitado por aquêles processos que a vigente Constituição francesa admitiu: *sur place* e *par son-*

dages. O desarmado órgão deve ser depositário das cópias autenticadas de tôdas as contas que retratam a vida financeira da nação. Como disse JACOMET, "le contrôle de la Cour est de droit dès qu'il y a gestion de deniers publics, que ceux-ci ressortissent au patrimoine général ou à des patrimoines spéciaux de l'Etat; la personnification juridique d'un service public ne saurait être un obstacle au contrôle de la Cour".

Sugere-se a constituição de uma espécie de Tribunal volante cujos membros, sujeitos ao Tribunal de Contas, variassem de acôrdo com a natureza das emprêsas controladas. Tais membros seriam escolhidos entre administradores, técnicos especializados e outros titulares investidos em razão da competência adquirida na prática dos negócios. O indicado tribunal de tipo volante apreciaria se os administradores das emprêsas paraestatais incidiram em faltas que, na mesma circunstância, teriam conduzido à falência uma emprêsa privada, caso em que as sanções civis e penais previstas pela legislação seriam aplicáveis. O espírito da nossa legislação arma-se em sentido diametralmente oposto à sugerida maneira de constituição do contrôle, pois veda aos membros do Tribunal de Contas o exercício de qualquer outra atividade, imunizando-os contra o pragmatismo da vida para afeiçoá-los, tão só, no curso da própria militância, à leitura de processos e ao exame de contas, em que devem concentrar-se (Lei n.º 830, art. 6º). A lei não lhes permite exercer qualquer profissão; ser comerciante, sócio, gerente ou diretor de emprêsa. É certo que uma disposição legislativa pode intervir, por fôrça do realismo dos misteres públicos e da necessidade de imprimir-se eficácia ao contrôle, no sentido de operar-se êsse último com maior propriedade, em têrmos de conjunto que realcem o princípio natural: "la responsabilité à l'égard de l'intérêt public".

A sugestão apresentada impõe que os julgamentos dêsses tribunais de tipo volante sejam comunicados ao Tribunal de Contas com tôdas as peças integrantes, possibilitando-se aos interessados a interposição de recursos. Neste caso, a organização do referido órgão deveria prever a existência de uma câmara econômica, composta de membros altamente versados na espécie da atividade sujeita a contrôle. Seriam *experts* financeiros e homens de negócios, admitidos ao serviço público na qualidade de conselheiros eventuais. O sentido que se oferece à lembrada sugestão é dominado pelo princípio de que se torna imperativo, a todo preço, coibir que as emprêsas industriais e comerciais do Estado sejam o reino do mercado negro da irresponsabilidade. Corolário dêsse princípio é entender-se que se torna urgente exercer-se dentro da jurisdição do Tribunal de Contas o contrôle de tôdas as atividades financeiras do Estado, quer se trate da administração dos patrimônios especiais ou quer do patrimônio geral. O material coletado pelo Instituto Belga de Ciências Administrativas, na base dos estudos elaborados para a apresentação do projeto de organização e contrôle das atividades paraestatais, enfeixa dados merecedores de consultas, compreendendo o orçamento, os balanços e as contas, a gestão financeira e a tesouraria.

Quanto ao orçamento, ao balanço e às contas, as exigências legais seriam extensivas a todos os entes do Estado, mesmo os paraestatais, alternando os

padrões de acôrdo com a proeminência dos fins administrativos ou econômicos de tais entes, tendo-se em vista, em relação àqueles em que preponderarem as atividades econômicas, os preços de custo e os resultados reais. Admite-se que nenhuma exceção deve opor-se ao princípio da universalidade do orçamento, salvo em relação a êste ou àquele ente que não pode prever o volume de suas operações, mesmo aproximadamente, por vincular-se à evolução da conjuntura. Nesta hipótese, o orçamento reduzir-se-ia às exclusivas despesas de administração e aos créditos que as financiam, permitindo-se ao menos o contrôle preventivo dos seus gastos gerais. Em todos os casos, os responsáveis que dirigem as operações de receita e despesa, mesmo nas chamadas sociedades de economia mista (associações de direito público), sujeitar-se-iam ao contrôle do Tribunal de Contas. O material de que trato visa a preservar a incolumidade dos princípios da unicidade e da universalidade do orçamento público, sobretudo, tanto quanto possível, imprimindo regras rígidas ao contrôle dos bens e dos dinheiros. Em relação ao contrôle, de maior interêsse imediato, são muito perruasivas as suas indicações, quer seja contrôle de execução orçamentária, de contabilidade ou de produção.

O proposto contrôle jurisdicional do Tribunal de Contas é prescrito por meio de investigações a cargo de revisores, sem prejuízo do contrôle administrativo exercido pelos comissários do Govêrno. Os revisores seriam por êle diretamente designados; funcionariam *sur place*. Correspondem àqueles *delegados técnicos*, ou peritos-revisores, considerados no antigo projeto de reforma da legislação contábil dêste nosso país, conforme preconizados por MORAES JUNIOR e UBALDO LOBO e acolhidos pela comissão que o presidente CAFÉ FILHO instituiu, com idêntico objetivo de reforma, consoante projeto pelo último apresentado ao poder legislativo (Projeto n.º 650 de 1955). Já houve quem alvitrasse, também, a instituição de uma *auditoria contábil*, dentro do Tribunal de Contas, possibilitando-lhe meios técnicos mais seguros, rápidos, eficientes e econômicos. Adoto a presunção de que o caminho mais direto e eficaz abre-se à fundação da Corregedoria Financeira da República, embora o Tribunal de Contas possa funcionar como cúpula de sua organização, em grau de revisão do contrôle. Os revisores mantidos pelo contrôle jurisdicional operariam paralelamente aos agentes incumbidos do contrôle administrativo, imprimindo seriedade e precisão a êsse último. Exige-se que êles componham um corpo de *experts*, conhecedores não só de contabilidade como dos negócios econômicos, industriais, financeiros ou comerciais do ente jurisdicionalmente controlado. Os agentes do contrôle administrativo, sem essa supervisão autônoma, não podem emprestar garantia de insuspeição ao Tribunal de Contas, por estarem sujeitos à autoridade hierárquica do ministro de Estado.

A verdade é que, no momento, o contrôle não opera sequer em relação aos dinheiros parcialmente considerados no orçamento, só abrangendo parte irrelevante de dotações e rubricas. O orçamento público permanece alheio aos cabedais monetários do Estado, os mais importantes, manejados à revelia do poder legislativo e sem nenhuma ciência da parte esclarecida do povo. A Nação não dispõe de uma visão global, ao menos, dos dinheiros e dos bens

dispersos em mãos dos responsáveis e depositários que agem em nome dela. O próprio Tesouro Público ignora o montante e o destino daqueles cabedais. A crise moral que se denuncia encontra aí seu ponto de partida.

Não há exagêro na estimativa de que o contrôle alcança menos de 5% dos importantes cabedais, bastando-me recordar o seguinte tópico do parecer apresentado pelo Tribunal de Contas ao Congresso Nacional, em 1951: "Verificar-se dos balanços que a despesa efetivamente paga foi de Cr$ 21.963.820.182,40. Entretanto, apenas 13,34% dos pagamentos efetuados, ou sejam, Cr$ 2.931.100.311,67, vieram ao Tribunal e Delegações para registro prévio ou posterior. Advirta-se que pelo orçamento não passa a maior porção dos dinheiros públicos. Atente-se em que, nas contas de 1951, as cifras do balanço financeiro alcançaram a ordem de grandeza de quase quarenta e nove milhões de cruzeiros, reduzindo a percentagem de 13,34% para 5,98%". Hoje, em 1958, as cifras apresentam expressão muito mais robusta; só pelo dedo se conhece o gigante. Mais da têrça parte da receita geral encontra-se afetada, sem contar-se a soma dos bilhões distraídos no poder dos entes paraestatais. O êrro está em pretender-se tratar do contrôle dos dinheiros de um Estado que se ativa entre características de ente econômico, armado de podêres onímodos, como se permanecesse fiel ao perfil burocrático do tempo em que reconhecia à exclusiva iniciativa do capital e do trabalho associados nas emprêsas privadas o direito de incursionar nas atividades de produção da riqueza.

O Estado burocrático só em parte permaneceu fiel às suas origens, sendo impossível dar-se ao contrôle de suas atividades de emprêsa, nas quais absorve muito mais do que sensatamente deve, o sistema que já se tornara inexeqüível ao tempo liberal de sua previdência econômica. Se os princípios orçamentários prescritos pela própria Constituição têm sido crônicamente violados, por isso mesmo, outra sorte não poderia esperar o contrôle impotente. É irrecusável que se impõem revisão à linha dos citados princípios e nova estrutura à organização do contrôle dos dinheiros públicos, a começar pelo texto de nossa obsoleta legislação contábil. Os estudos de JACOMET, MIRIMONDE, BUTTGENBACH e WIGNY, na França e na Bélgica, abrem luz ao caminho.

Através dos esforços a que é compelido, o Estado assume compromissos e alterna práticas que instituem uma irremovível interdependência entre a administração, a indústria e o banco, em moldes opostos àqueles a que se deveria submeter por fôrça dos preceitos da vigente legislação de contabilidade e contrôle, por isso mesmo incompatível com a variedade, ductilidade e celeridade dos negócios públicos atuais. A jurisprudência pode solucionar direitos, mas não alcança a alma dos negócios que se produzem nos balcões do comércio ou nas usinas de produção industrial. Ao contrário, a jurisprudência que empresta ao contrôle roteiro preponderantemente burocrático pode ser responsável pelo insucesso de muitos negócios públicos. Não há de ser pela projeção de um ato de igreja, ante um livro aberto no altar e um oficiante enroupado em seu ornamento eclesiástico, que se mede a intensidade da crença, ou que se prova o poder de comunicação dos crentes presentes ao

ato. Faz-se mister capacidade ao contrôle, para sentir e compreender a origem, os meios e os fins dos misteres a que corresponde, com um poder de comunicação semelhante àquele com que o verdadeiro crente ausculta e vive sua fé, independentemente das fôlhas dos livros santos, dos ornamentos dos oficiantes e dos chamados de sinos ou campainhas.

A descentralização funcional do contrôle, para que êste possa ganhar expressão e eficiência, deve corresponder à descentralização dos serviços públicos, variando a composição humana dos seus elementos de execução de acôrdo com a natureza e os fins de cada serviço controlado, através da seleção de pessoal especificamente mais apto e subordinado a uma corregedoria financeira. A ruptura insanável do princípio da unicidade orçamentária impõe reestruturação ao contrôle, que já não exprime prática em cujos resultados o bom senso esteja confiante, ao mesmo passo que se deve recompor o princípio em têrmos que se aproximem, pelo menos, da verdade do orçamento uno. A solução que me parece mais recomendável se aproxima daquela a cujo estudo BILAC PINTO se dedicou com tanto mérito. Falta-nos uma lei orgânica relativa aos entes paraestatais e um código de contabilidade que estabeleça os princípios gerais compatíveis com o desenvolvimento das atividades financeiras que lhes cumpre, permitindo a imposição de uma disciplina que se traduza na responsabilidade de gestão, em bases de análise dos preços de custo. Como advertiu JACOMET, "le meilleur et le plus sûr moyen consiste à reviser les donnés traditionnelles du budget, tout au moins en ce que touche les tâches économiques de l'Etat; au lieu de garder au budget le caractère individualiste dont il a hérité de la période liberal, et que dans ses grandes lines il conserve, il faut en faire l'instrument efficace de la fonction economique et de l'économie collective".

Em verdade, "il faut adapter le budget à la conception nouvelle du rôle de l'Etat et aux exigences de la vie moderne; c'est ainsi qu'on pourra réconcilier le droit budgétaire et l'economie financière". A revisão dos pontos cardeais do orçamento, em correspondência com as realidades econômicas do Estado, constituirá estaca de partida para a definição da ordem contábil e a estruturação da disciplina do contrôle, que deve acentuar-se com rigor legislativo e jurisdicional. A evidência qualifica o platonismo do atual contrôle legislativo e a esterilidade do contrôle jurisdicional vigente, tão burocrático quanto o Estado inumado no século XIX. Os têrmos da certidão de óbito do velho Estado burocrático, em confronto com as letras da certidão de nascimento do desenvolto Estado econômico de hoje, abrem um ponto de bifurcação. Órgão auxiliar do poder legislativo, na fiscalização da administração financeira do Estado, nosso Tribunal de Contas poderia exercer, como a Côrte de Contas da França, face ao art. 18 da Constituição daquele país, aquelas atribuições inerentes aos inquéritos instaurados pela Câmara de Deputados do Brasil, destinados à apuração de desmandos financeiros; pelo menos, os procedimentos seriam pautados de modo insuspeito à consciência política do país.

Animo-me a admitir que nossa diretiva constitucional a respeito do contrôle dos dinheiros públicos, está em tempo de amadurecer através das seguintes linhas revisionistas:

a) eficácia do contrôle legislativo, por meio de maior vigor de ação direta da Comissão de Tomada de Contas da Câmara dos Deputados;

b) exercício operante do contrôle jurisdicional, por meio de uma Corregedoria Financeira da República, funcionalmente vinculada àquela Comissão de Tomada de Contas e ao Tribunal de Contas, êste mantido na estrutura do mesmo contrôle como órgão de cúpula e revisão. Mas esta sugestão não será capaz de conciliar o entendimento dos doutos. Preciso conter-me na superfície em que demoram os raciocínios ecléticos.

III — PERPLEXIDADES E PERSPECTIVAS

Os pressupostos indicados nos anteriores capítulos dêste escrito ilustram as causas do vigente estado de descrédito do mecanismo prescrito pela nossa legislação ao contrôle das atividades financeiras do Estado. A violação dos princípios constitucionais relativos à unicidade e à universalidade do orçamento público e a desassisada proliferação de entes e órgãos múltiplos, descarregados do comboio que conduz a administração direta do referido Estado, acanham o âmbito jurisdicional do contrôle a cargo do Tribunal de Contas. Os cabedais monetários que se movimentam fora do orçamento são de envergadura considerável, muito mais vigorosa do que a substância dos cabedais sujeitos à fiscalização orçamentária. E nenhuma a fiscalização efetiva do emprêgo das rendas públicas.

O corrente regime de distribuição, aplicado a vários dos créditos ainda não expulsos do orçamento, torna cada vez mais inoperante o contrôle da execução orçamentária. Os dinheiros públicos andam à sôlta, fora do encalço do órgão de fiscalização do seu emprêgo e livres do próprio conhecimento do Tesouro. Quando correm o risco de serem vistos, logo se escondem em qualquer dos variados fundos abertos à margem da estrada, frustrando qualquer esfôrço de vigilância daquele contrôle desprovido de luz própria. Entre os albergues montados para a faina furtiva dos entes autárquicos, das fundações públicas, das sociedades de economia mista e dos órgãos autônomos, que drenam as rendas do Estado, e os fundos abertos à colheita dos impostos, ainda campeiam dentro do próprio orçamento os postigos por onde corre a seiva dos interêsses privados, compreendidos nas subvenções previstas de engorda.

A seiva dos interêsses privados engorda com as dotações destinadas à concessão de empréstimos a favor de terceiros e que visam a beneficiar o patrimônio de pessoas alheias à sorte do Estado. Uma porção da despesa pública tem sido aplicada na satisfação dos referidos interêsses privados, conquanto os doutos conceituem essa mesma despesa de modo bastante explícito: "É a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte de autoridade ou agente público competente, *para execução de fim a cargo do Govêrno*". A despesa pública envolve fins de interêsse público, regulados pela ciência

da administração. A dispersão dos quantitativos que a compõem, fora dos quadros próprios à vida do Estado, vulnera o princípio implicitamente contido no art. 141 §§ 1.º, 16 e 34, combinados, da nossa Constituição, relativo à destinação dos impostos a fins exclusivamente públicos.

Se o contrôle efetivo não incide sôbre os cabedais monetários dos entes autárquicos nem sôbre os fundos nutridos com os recursos do Tesouro, ainda menos sua vista alcança aquelas entidades de direito privado que vivem à sombra dos cofres públicos, muitas vêzes à custa simultânea da União, dos Estados e dos Municípios. As autarquias pulverizam consideráveis receitas e os fundos instituídos em número cada vez maior encovam o rosto do orçamento público, já tão enrugado pela pressão dos quistos que empapam os referidos interêsses privados. Aquêles princípios constitucionais da unicidade e universalidade do orçamento, bem como êsse outro que corresponde à destinação dos impostos a fins exclusivamente públicos, são dia a dia vulnerados com a conivência direta do parlamento. Se os fatos provam a ausência do próprio contrôle da constitucionalidade das leis, ante os desconchavos vitoriosos da política, é evidente que o contrôle financeiro, sem poder de *imperium*, teria que ser ainda mais desmerecido.

O contrôle externo que atua nos entes autárquicos tem sido de índole preponderantemente administrativa, isto é, tem sido aplicado pela própria administração do Estado, diretamente, conforme o talante das autoridades. O contrôle jurisdicional do Tribunal de Contas só se manifesta depois do encerramento de cada exercício financeiro, quando só há oportunidade para exame perfunctório de documentários preparados pelos administradores controlados. Mas a fiscalização imposta pela Constituição à administração financeira do Estado, que compreende a dos entes dêste descentralizados, não se resume no contrôle administrativo externo do poder executivo. Por competir ao Tribunal de Contas o julgamento das contas dos administradores das entidades autárquicas, conforme o art. 77 n.º II, da nossa *lei-matriz*, não se infere que lhe seja indevido acompanhar o curso de formação das mesmas contas, visando a preservar sua regularidade.

A congérie dos entes públicos, que envolvem o Estado como se constituíssem satélites em tôrno de um astro, multiplica as cambiantes do porte jurídico das pessoas nela compreendidas com uma intensidade capaz de perturbar a vista dos próprios juízes incumbidos de identificá-las. Se o poder judiciário vacila no roteiro da sua jurisprudência, a ponto de não ser pacífico o entendimento dos seus arautos, ainda mais vacilante terá que ser o comando do contrôle financeiro, predestinado a lutar contra tôdas as luzes focalizadas no sentido oposto do caminho que lhe cumpre seguir. O contrôle terá que seguir perto, junto, no meio dessa congérie, para não perder de vista nenhum dos entes que a compõem, ou para fixar e vigiar seus movimentos de cunho financeiro. O Estado habita em comum com êsses seus filhos maiores e é responsável pela ordem e manutenção da casa.

As rendas, as inversões e os gastos de um e outros influenciam acervo destinado a fim comum, embora as perdas que resultarem da administração da casa recaiam sôbre nós. Nós temos o direito constitucional de fiscalizar

essa administração, por meio do órgão mantido para êsse fim. Nós nos sentiríamos lesados, se essa fiscalização viesse a ser confiada àqueles que usufruem proveitos diretos da administração da casa. Cada um dêsses filhos maiores do Estado administra interêsses de todos os súditos e pode cometer desatinos que comprometam o patrimônio nacional, tanto quanto os administradores diretos do Estado. Os interêsses em jôgo são indistintos e têm que ser indistintamente fiscalizados, ainda que as técnicas da fiscalização possam variar na escolha dos processos a serem aplicados, de acôrdo com as pecularieidades anatômicas e fisiológicas dos citados entes.

Se os efeitos da vulneração daqueles princípios constitucionais acima recordados dão causa à criação de tantos novos entes autônomos, reduzindo a substância dos próprios cabedais financeiros concentrados na administração direta do Estado, forçoso é descentralizar-se o contrôle no mesmo compasso em que se movimenta a descentralização do Estado, por forma que não perca nenhum dos movimentos e possa seguir as suas influências na ordem financeira da administração geral. Se o referido contrôle não operar assim, preferindo permanecer de sentinela à porta de um tesouro para onde não entram os maiores cabedais monetários que lhe cumpre fiscalizar, estará comprometendo sua razão de ser. O contrôle deve por-se em campo, de olhos abertos sôbre todos os ângulos, montado e equipado. Não deve permanecer de olhar abstrato, ou de olhos vendados, como quem se dispõe a brincar de cabra-cega. O poder do contrôle está em sua dinamização.

A França intensifica exemplos dessa dinamização e, ano a ano, são cada vez mais variados os modos com que o contrôle a cargo da Côrte de Contas ativa suas incursões no próprio reduto das administrações contrôladas. A partir de quando os ominosos contrastes do seu civismo empenhado na última grande guerra vieram a público, através de inquéritos tão pouco abonadores do porte moral de muitos dos seus estadistas, ou a partir da atual Constituição francesa, os quadros legais do contrôle da administração financeira do Estado. Estado têm-se alargado com impulsos tentaculares, como fazem prova os numerosos textos novos da legislação francesa. Todos visam a dar mais vigor ao contrôle e, especialmente, mais capacidade de penetração e envolvimento às atividades próprias da Côrte de Contas. Hoje, a Côrte de Contas não é um quartel; é um exército mobilizado em operações de campanha.

A Côrte de Contas já não é uma casa de máquinas que somam e subtraem, ou um plenário de magistrados com assento em tôrno a discreta mesa cheia de papéis, encenando ambiente que inspira reflexões austeras. A Côrte só se anima a ir aos papéis de curso burocrático, amontoados nas escrivaninhas dos magistrados que a compõem, quando êstes estão de volta dos *fatos*. O contrôle real só pode lograr êxito, hoje, se o exame da forma suceder à anatomia dos fatos. Não é possível compreender a justeza dos figurinos com a ignorância dos organismos que os vestem, tanto mais que os modelos são de per si invariáveis e os organismos remarcam suas medidas conforme a pressa do processo evolutivo a que estão sujeitos. O contrôle a cargo da Côrte de Contas, a despeito de ser posterior, é muito mais vivo e atuante do que o contrôle prévio em voga no Brasil. As ilustrações comprovam êste meu juízo.

No texto da minha tese sôbre o *contrôle dos atos administrativos de índole financeira* exemplifiquei numerosas hipóteses que constituem refôrço concedido pela legislação francesa à prática dos misteres próprios da Côrte de Contas, complementados pelas atribuições outorgadas a dois novos órgãos: Comissão de Verificação e Côrte de Disciplina Orçamentária. Numa e noutra como membros inarredáveis, têm assento magistrados da referida Côrte de Contas, ainda chamados ao exercício do contrôle das despesas empenhadas (contrôle administrativo interno) e ao exercício do contrôle do Estado sôbre as entidades incumbidas da administração descentralizada (contrôle administrativo externo). A estrutura e o funcionamento dêsses e outros órgãos integrantes da fiscalização financeira estão sumariados naquela minha outra tese. Importante, aqui, é tão só fixar o caráter impôsto à descentralização funcional da Côrte, por imperativo da própria eficácia do contrôle.

A lei francesa de 23 de novembro de 1944 confiou aos controladores financeiros instituídos por decreto de 25 de outubro de 1935 o contrôle de numerosos organismos desgarrados do umbigo do Estado, a saber:

a) repartições e administrações públicas ou serviços autônomos do Estado, com caráter industrial, comercial e agrícola;

b) sociedades, sindicatos, associações ou emprêsas e tôdas as classes que mantenham relação com a vida econômica, cooperando financeiramente com o Estado, sob qualquer forma;

c) agências de importação e distribuição criadas com aplicação da lei de 11 de julho de 1938, comitês, agrupamentos e organismos profissionais ou interprofissionais autorizados a perceber impostos ou rendas destinados a cobrir seus gastos de funcionamento;

d) organismos que exerçam para o Estado uma função econômica. No Brasil, inexiste êsse contrôle assim tão envolvente.

O caráter da legislação a que me refiro mereceu êste juízo de um comentarista autorizado: "O contrôle assim exercido conduz-se à atividade econômica e ao funcionamento financeiro dos organismos de que trata. Estende-se, nesse segundo aspecto, a *tôdas as operações susceptíveis de uma repercussão financeira direta ou indireta*. Os têrmos mesmos da lei demonstram o *caráter preventivo dêsse contrôle*". A legislação ratifica a função jurisdicional e de fiscalização financeira superior a cargo da Côrte de Contas e, ao mesmo tempo, prescreve que os comprovantes mais categorizados dos funcionários responsáveis pela fiscalização preventiva sejam submetidos ao conhecimento da Côrte referida, permitindo-lhe informar-se a respeito, "no exercício de sua competência de maior amplitude".

As invocações demonstram quanto é conspícuo o contrôle exercido pela Côrte de Contas. No particular referente às irregularidades na execução do orçamento, o efeito prévio da sua vigilância é reforçado em face de caber-lhe iniciativa junto à Côrte de Disciplina Orçamentária, para fins de punição dos infratores. A conexão entre ambas as jurisdições é tanto mais pacífica quanto certo que membros da Côrte de Contas desempenham uma função de primeiro plano na organização e no funcionamento da referida Côrte de Disciplina Orçamentária. Eis aqui nova marca denunciadora da descentralização funcional do contrôle de maior hierarquia. Ademais, quanto aos controla-

dores do Estado, oportuno é realçar que têm deveres de submissão à Côrte de Contas, no desempenho dos seus misteres.

Quando os organismos submetidos ao contrôle do Estado, já discriminados acima, dependerem da Comissão de Fiscalização das Contas das emprêsas públicas, instituída por lei de 6 de janeiro de 1948, os controladores estatais das administrações ou emprêsas fiscalizadas assistem sem direito a voto às deliberações da indicada Comissão; no plenário desta, a Côrte de Contas está vigorosamente representada. Nenhuma ilustração análoga pode ser colhida no Brasil, quer a respeito da extensão e intensidade do contrôle instituído na França, quer quanto ao reconhecimento da participação ativa e preponderante dos membros do Tribunal de Contas nos órgãos que se incumbem do contrôle administrativo.

Mas, no Brasil, é que essa participação deveria prevalecer, exatamente porque, ao contrário da França, o contrôle é prévio no maior número das hipóteses. O contraste tem sabor de paradoxo: Lá, onde é posterior, expressamente, o contrôle atua de modo preventivo; aqui, mesmo nos casos em que é prévio, nenhuma interferência o Tribunal de Contas é chamado a ter no exercício do contrôle administrativo interno ou externo, de caráter idêntico. Menos importante do que a fiscalização pública dos atos financeiros que envolvem interêsses patrimoniais do Estado é, sem dúvida, o contrôle dos atos jurídicos de direito privado. Ao contrário daqueles, que compreendem marcas de destino do povo, êsses últimos só influenciam a posição financeira e econômica das pessoas que participam da formação dos mesmos atos jurídicos. Sem embargo, êstes atos jurídicos são lavrados em livros públicos por serventuários públicos e, apesar da autenticidade e regularidade que fazem presumir a correção, a validade de tais atos ainda depende do contrôle a cargo de registros públicos.

Recordo que a Côrte de Contas da França vai a ponto de controlar a própria aplicação das subvenções concedidas pelo Estado a pessoas jurídicas de direito privado, conforme a legislação lhe autoriza. As bases do contrôle neste sentido implantado por decreto do ano de 1939 foram fortalecidas por leis de 1943 e 1947. A citada legislação dispõe que "todos os organismos subvencionados e cuja gestão não se sujeita às regras da contabilidade pública, qualquer que seja sua natureza jurídica, estão submetidos à fiscalização dos contadores superiores do Tesouro, à Inspetoria Geral de Finanças e ao contrôle da Côrte de Contas, quando pelo menos a metade dos recursos dos referidos organismos seja desembolsada pelo Estado, ou quando a subvenção recebida do Estado por qualquer organismo seja superior a cinco milhões de francos". As citadas disposições aplicam-se, nas mesmas condições, às entidades que receberem ajuda de quaisquer organismos submetidos ao contrôle financeiro do Estado, em virtude de subvenções que por êste lhes sejam concedidas.

A fiscalização da Côrte de Contas é exercida *in loco* e enseja relações apreciadas por um órgão interno presidido pelo presidente de uma de suas câmaras. Êste órgão é o Comitê de Subvenções. A Côrte coloca-se numa situação que lhe permite dirigir ao Govêrno representações motivadas, ante a oportunidade de ser revisto o critério relativo à distribuição de auxílios

pecuniários a esta ou àquela entidade, ou inclusive alvitrando a suspensão de novos pagamentos de subvenções. As representações às vêzes descem ao julgamento negativo da utilidade e eficiência de certos organismos subvencionados. Atento à incipiência dos meios e à insegurança da nossa legislação a propósito editada, quanto ao contrôle externo a êste respeito atribuído ao Tribunal de Contas, inclui as seguintes disposições no meu anteprojeto relativo à administração financeira do Distrito Federal:

"Art. 84. As subvenções constituem benefícios públicos concedidos às entidades jurídicas de direito privado que merecerem a cooperação financeira do Distrito Federal nos têrmos e para os fins prescritos em lei própria, observadas as disposições dêste capítulo.

§ 1.º O objetivo fundamental da concessão de subvenções é assegurar dentro dos limites do Distrito Federal e de acôrdo com suas possibilidades financeiras, a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica ou educacional, especialmente nas localidades em que por insuficiência de condições êsses serviços não possam ser prestados de modo satisfatório.

§ 2.º As subvenções deverão ser concedidas, sempre que possível, em montante variável para cada entidade, com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados e dentro de padrões mínimos de eficiência, prèviamente estabelecidos.

§ 3.º Para que se habilitem ao recebimento de subvenção é necessário que as entidades como requisitos indispensáveis:

I — tenham personalidade jurídica legalmente constituída mais de dois anos antes da data de emissão do empenho da despesa relativa ao pagamento da subvenção, e estejam em funcionamento regular;

II — tenham definido em seus estatutos os fins a que se destinam suas rendas e sejam estas integralmente aplicadas no Distrito Federal;

III — tenham suas atividades permanentes confinadas dentro da jurisdição do Distrito Federal;

IV — sejam brasileiros natos ou naturalizados, em sua maioria, os membros componentes do órgão básico em que assentam sua estrutura jurídica;

V — não sejam remuneradas sob qualquer título por outra pessoa de direito público, criada pelo Distrito Federal;

VI — não distribuam lucros de capital ou dividendos de ações, nem remunerem, sob qualquer título, os cargos que compõem seus órgãos de direção;

VII — não constituam patrimônio individual e sejam destinadas à prestação de serviço gratuito e de caráter filantrópico ou social;

VIII — não permitam a reversão dos seus bens a favor de qualquer pessoa natural ou de pessoa jurídica sem fins análogos, na hipótese de dissolução, conforme disposição estatutária expressa.

§ 4.º Não será renovado o benefício pecuniário a favor de entidade que ludibriar a autoridade pública, inclusive em processo a que estiver condicionado o pagamento da subvenção.

§ 5.º À conta de subvenção concedida pelo Distrito Federal não poderá ocorrer pagamento de gratificação, representação, homenagem, festa ou outra qualquer despesa não diretamente compreendida no fim filantrópico ou de assistência social a que é destinado o benefício.

§ 6.º A subvenção especìficamente destinada a órgãos ou serviços vinculados ou mantidos será concedida, com destinação expressa, à entidade jurídica responsável pela sua aplicação, que não a poderá utilizar em fim diverso.

Art. 85. As subvenções têm caráter ordinário e extraordinário; não poderá ser concedida a uma entidade, no mesmo exercício, mais de uma subvenção ordinária nem mais de uma subvenção extraordinária.

§ 1.º As subvenções ordinárias poderão ser renovadas anualmente e constituem ajuda do Distrito Federal às entidades que a merecerem, por necessárias à manutenção corrente dos seus serviços filantrópicos ou sociais.

§ 2.º Não se concederá subvenção a estabelecimento de ensino que não seja reputado idôneo e em condições de funcionamento satisfatório pelos órgãos de administração ou fiscalização da Secretaria Geral de Educação e Cultura, nem a entidades que tenham como escopo principal a catequese religiosa ou a ajuda a culto ou igreja.

§ 3.º As subvenções extraordinárias são de cunho eventual e destinam-se, sem prejuízo das subvenções ordinárias, à prestação de uma cooperação de caráter especial e transitório, que se converta em melhoramento material da entidade beneficiada.

§ 4.º Só se concederá o benefício da subvenção de caráter extraordinário a entidade já em funcionamento regular desde mais de cinco anos, que esteja prestando notórios serviços de utilidade pública.

§ 5.º Não poderão ser acumuladas subvenções de caráter extraordinário a favor de uma entidade, através dos exercícios financeiros, desde que o total seja superior a vinte milhões de cruzeiros.

Art. 86. As subvenções referidas nos artigos anteriores serão inscritas e concentradas numa só verba do orçamento, não podendo elevar-se além de cinco por cento da receita geral a soma das autorizações consignadas.

§ 1.º Nenhuma subvenção ordinária poderá ser superior a um décimo por cento do total da dotação orçamentária referida neste artigo.

§ 2.º Nenhuma subvenção extraordinária poderá ser superior ao têrço do custo do melhoramento para cujo fim venha a ser autorizada e não será paga sem que a entidade subvencionada disponha de recursos financeiros correspondentes ao outros dois terços.

§ 3.º O pagamento da subvenção extraordinária efetuar-se-á de modo gradual, em proporção que não exceda o limite da despesa empenhada e registrada, à medida da execução do melhoramento a que se destinar e sob fiscalização administrativa.

§ 4.º Nenhuma subvenção será paga sem observância do disposto neste capítulo, salvo mediante disposição de lei especial e abertura de crédito adicional.

Art. 87. As subvenções de caráter ordinário poderão ser pagas, a juízo do Prefeito, mediante contraprestação de serviço a cargo da entidade subvencionada.

Parágrafo único. A subvenção condicionada ao regime prescrito neste artigo não será renovada se a entidade subvencionada deixar de atender aos compromissos formalizados no processo relativo à habilitação de pagamento.

Art. 88. À entidade que já houver sido beneficiada com o pagamento de uma subvenção extraordinária só será autorizada nova subvenção do mesmo caráter na hipótese de haver disposição expressa em seu estatuto que determine a reversão de todos os seus bens ao Distrito Federal, ou a outra entidade de natureza análoga, no caso de sua dissolução, e que faça depender de assentimento do Prefeito, para que possa entrar em vigor, tôda disposição estatutária a respeito.

Parágrafo único. O assentimento do Prefeito, formalizado em decreto, referir-se-á, exclusivamente, às disposições estatutárias compreendidas na exigência dêste artigo.

Art. 89. Auxílio é a cooperação financeira destinada a atender a encargo assumido pelo Distrito Federal com qualquer outra entidade de direito público inclusive fundações públicas ou sociedades de economia mista, por extensão, em virtude de lei, convênio, convenção, contrato, ou outro ato jurídico.

§ 1.º É vedado o pagamento de auxílio a serviço público sem subordinação constitucional, ou legal ao podêres próprios do Distrito Federal, ou por cuja execução não seja êste responsável, ressalvado o disposto neste artigo.

§ 2.º É igualmente considerado auxílio tôda contribuição pecuniária do Distrito Federal, a favor de pessoa natural.

§ 3.º É defeso o pagamento de auxílio destinado a prestação de serviço público do Distrito Federal já dotado em verba própria do orçamento; tôda criação de serviço público do Distrito Federal

decorre de lei, em conseqüência de cuja expedição o orçamento estabelece os recursos necessários ao seu funcionamento.

§ 4.º Nenhum auxílio resultante de convênio, ajuste ou convenção, que decorra das relações do Distrito Federal com a União e os Estados, poderá ser pago sem que o ato em causa tenha sido referendado pela Câmara dos Vereadores.

§ 5.º A aplicação do auxílio condicionar-se-á a discriminação que demonstre os recursos à sua conta despendidos em pessoal, material, serviços de terceiros, encargos diversos, transferências e investimentos.

§ 6.º Os auxílios financeiros incluídos no orçamento serão consignados à conta de dotação própria.

Art. 90. As subvenções e auxílios referidos nesta lei são de caráter social e não se confundem com as subvenções e auxílios de caráter econômico, dependentes de lei especial e destinados à cobertura dos *deficits* de manutenção de serviços públicos sob regime de semi-autonomia, autárquico, ou de concessão.

§ 1.º Considera-se *deficit* de manutenção a diferença entre as receitas próprias da entidade ou emprêsa e as suas despesas de custeio, acrescidas de provisões para fundos de depreciação e demais encargos correntes, inclusive serviços de amortização e juros de empréstimo.

§ 2.º A subvenção a favor de entidade jurídica de direito privado que não seja de economia mista, quando sujeita a contrato celebrado em virtude de lei, será concedida em caráter especial.

§ 3.º As subvenções e os auxílios serão classificados em subanexos do orçamento, de acôrdo com sua natureza e os fins das entidades beneficiadas

Art. 91. As entidades habilitar-se-ão ao recebimento de subvenção ordinária ou extraordinária, mediante requerimento instruído com prova de cobrimento das exigências prescritas nesta lei.

Parágrafo único. Quando se tratar de subvenção concedida em caráter extraordinário, a habilitação dependerá, ainda, da juntada das seguintes peças:

I — plano de aplicação da subvenção;

II — projeto, especificação e orçamento dos serviços a serem realizados, na hipótese de visar-se ao início, prosseguimento ou conclusão de obra;

III — relação do material a ser adquirido, com os preços prováveis, caso se trate de aquisição de equipamento;

IV — prova de que a entidade pode mobilizar recursos financeiros equivalentes a dois terços do custo do melhoramento;

V — histórico documentado, ou atestado que permita verificar-se a observância das demais exigências prescritas nesta lei.

Art. 92. As entidades beneficiadas estão sujeitas à prestação de contas da aplicação das subvenções recebidas.

§ 1.º As contas serão prestadas dentro do exercício seguinte e antes do pagamento de qualquer nova subvenção mediante apresentação e processamento dos seguintes elementos de instrução:

I — comprovantes de despesas que totalizem a importância da subvenção, revestidos das formalidades legais;

II — relatório das atividades filantrópicas ou sociais realizadas dentro do último ano encerrado;

III — balanço do movimento financeiro, econômico e patrimonial;

IV — cópia autenticada da ata da reunião da assembléia social que tenha aprovado as contas da diretoria, com a transcrição do parecer do órgão fiscal.

§ 2.º As contas prestadas na forma dêste artigo serão aprovadas pelo órgão competente da administração pública em parecer homologado pelo Secretário Geral de Saúde e Assistência.

§ 3.º Nenhuma nova ordem de pagamento relativa a subvenção concedida a uma mesma entidade será registrada pelo Tribunal de Contas sem observância do disposto no parágrafo anterior.

§ 4.º Quando se tratar de subvenções ordinária e extraordinária concedidas cumulativamente e constantes do mesmo orçamento, as prestações de contas poderão ser processadas em conjunto.

Art. 93. Os atos administrativos de homologação das prestações de contas serão apreciados pelo Tribunal de Contas sob o aspecto da legalidade, observadas as seguintes incidências:

I — a prestação de contas deve ser apresentada dentro do prazo legal;

II — o processo relativo às contas prestadas deve ser instruído com os documentos exigidos por esta lei, mediante correta e minuciosa discriminação da despesa;

III — o ato administrativo de homologação e o parecer que o instruir, relativos à prestação de contas, devem ser publicados no órgão oficial;

IV — Os comprovantes da despesa, revestidos das formalidades legais, devem corresponder ao valor da subvenção;

V — a especificação da despesa deve evidenciar relação direta com as atividades próprias da entidade, ou com o melhoramento a que tenha atendido.

Parágrafo único. Quando o total da subvenção corresponder a uma importância superior a metade das rendas declaradas no balanço da entidade beneficiada, o Tribunal de Contas poderá determinar as verificações de contrôle julgadas convenientes.

Art. 94. O contrôle da aplicação do dinheiro público invertido em subvenções será exercido na forma desta lei, sem prejuízo de qualquer outro procedimento adotado pela administração pública, ou pelo Tribunal de Contas.

Parágrafo único. A disposição dêste artigo, quando cabível, e extensiva a comprovação da aplicação dos auxílios financeiros concedidos pelo Distrito Federal, independentemente das leis e dos contratos que a êles se referirem expressamente".

O contrôle da Côrte de Contas da França estende-se às próprias organizações de seguros sociais, conforme faz certo a lei de 31 de dezembro de 1949, que preencheu lacuna da legislação de 1898. O contrôle das organizações de seguros sociais é exercido com base nos documentários que as respectivas entidades são obrigadas a apresentar à Côrte, nas investigações a cargo desta e nas próprias verificações *in loco*, quando por ela julgadas necessárias. A amplitude de suas funções tende a absorver tôdas as atividades, as mais particularizadas no domínio financeiro da administração direta ou indireta do Estado, com influência na ordem de quantas entidades jurídicas de direito privado recebam, por qualquer modo, a proteção do Tesouro Público. A complexidade dos encargos do contrôle impõe por tal forma as diligências dos ministérios que a cada ministro se fêz necessário credenciar funcionário para dar preparo ao expediente devido, pois que a lei lhe prescreve atender, dentro do prazo máximo de três meses, a qualquer informação exigida pela Côrte.

Em minha outra tese, a respeito "do contrôle dos atos administrativos de índole financeira", sumariei estas indicações:

"Em virtude de suas atribuições próprias e de sua conseqüente intervenção na administração pública centralizada ou descentralizada, assim como de sua participação indireta nas atividades financeiras do parlamento e, ainda, pela insuspeição com que atende ao esclarecimento da opinião pública, a Côrte de Contas exerce uma ação de presença cujo prestígio tem o mérito de exprimir um contrôle prévio de caráter espontâneo. Mas êsse contrôle prévio não é de molde que possa evitar a prática de irregularidades financeiras, pois nenhum procedimento coercitivo pode a Côrte pautar antes da referida prática. O essencial seria que os erros não se consumassem para que não se produzissem danos públicos. O efeito de sua influência concreta resume-se em medidas posteriores, reforçadas com a iniciativa de denunciar os culpados à nova Côrte de *Disciplina Orçamentária*, criada por lei de 25 de setembro de 1948.

Quanto às entidades subvencionadas pelo Estado há um contrôle próprio, conforme decreto de 1939; as bases dêsse contrôle foram progressivamente fortalecidas consoante leis de 1943 e 1947. A legislação dispõe que "todos os organismos subvencionados e cuja gestão não se sujeite à regras da contabilidade pública, qualquer que seja sua natureza jurídica, estão submetidos à fiscalização dos contadores superiores do Tesouro e, ocasionalmente, à Inspetoria

Geral de Finanças e ao contrôle da Côrte de Contas, quando pelo menos a metade dos recursos dos referidos organismos seja desembolsada pelo Estado, ou quando a subvenção recebida do Estado por qualquer organismo seja superior a cinco milhões de francos". As citadas disposições aplicam-se, nas mesmas condições, às entidades que receberem ajuda de quaisquer organismos submetidos ao contrôle financeiro do Estado, em virtude de subvenções que por êste lhes sejam concedidas.

A fiscalização da Côrte é exercida *in loco* e enseja relações apreciadas por um órgão interno presidido pelo presidente de uma de suas câmaras. Êste órgão é o comitê de Subvenções. A Côrte coloca-se em situação que lhe permite dirigir ao Govêrno representações motivadas, ante a oportunidade de ser revisto o critério relativo à distribuição de auxílios pecuniários a esta ou àquela entidade, ou inclusive alvitrando a suspensão de novos pagamentos de subvenções. As representações às vêzes descem ao julgamento negativo da utilidade e eficiência de certos organismos subvencionados. O contrôle da Côrte de Contas estende-se às próprias organizações de seguros sociais, conforme faz certo a lei de 31 de dezembro de 1949, que preencheu lacuna da legislação de 1898.

O contrôle das organizações de seguros sociais é exercido com base nos documentários que as respectivas entidades são obrigadas a apresentar à Côrte, nas investigações a cargo desta e nas próprias verificações *in loco*, quando por ela julgadas necessárias. A amplitude de suas funções tende a absorver tôdas as atividades, as mais particularizadas no domínio financeiro da administração direta ou indireta do Estado, com incluência na ordem de quantas entidades jurídicas de direito privado recebam, por qualquer forma, a proteção do Tesouro Público. A complexidade dos encargos de contrôle solicita por tal forma as diligências dos ministérios que se fêz necessário a cada ministro credenciar funcionário de sua confiança para dar preparo ao expediente devido, pois a lei lhe impõe atender, dentro do prazo máximo de três meses, a qualquer informação exigida pela Côrte".

Noutro tópico da mesma tese, aduzi:

"A Côrte de Contas da França, mesmo sem arrimar-se em regime de contrôle prévio, é alentada pelo espírito da legislação financeira posta em vigor e dia a dia mais precavida. Ela incursiona em tôdas as latitudes e amplia no seu interior os quadros de atuação e exame, sobretudo atenta à descentralização crescente das atividades do Estado. O mecanismo do seu funcionamento, desdobrado em câmaras de fiscalização especializada, já incorporou uma câmara social para cuidar do contrôle da previdência em seus múltiplos aspectos e já admite a criação de uma câmara econômica para tratar da fiscalização de quantos entes se encontram compreendidos na administração indireta do Estado. Nosso Tribunal de

Contas mais categorizado só pode ver a côr da tinta dos documentarios e o retrato dos responsáveis pelas fraudes que os documentários não incluem. Entre o contrôle prévio, como exercido no Brasil, e o contrôle posterior intensificado na França, o bom senso opta pelo último".

A rígida centralização prescrita ao contrôle a cargo do Tribunal de Contas da União não permite que êste incursione nos domínios da administração indireta do Estado, para fiscalizar a aplicação do dinheiro público. A própria tomada de contas dêsse dinheiro é levantada pelos interessados e o contrôle referido é processado pelos mesmos interessados. As bases de julgamento são as mais suspeitas. Se é verdade que todos os responsáveis por bens e dinheiros públicos, inclusive os administradores das entidades autárquicas, estão sujeitos à prestação de suas contas, para que sejam julgadas pelo Tribunal de Contas em caráter privativo, e se é verdade que a êste último cumpre velar pela observância do princípio acima exposto, não menos verdade é que o julgamento se apoia nos próprios documentos organizados e apresentados pelos responsáveis, sem que ao referido Tribunal a lei conceda ao menos o direito de manter, junto à administração pública centralizada, peritos revisores de sua confiança, incumbidos de contrastear, diretamente, os documentos com os elementos originários e êstes com os atos e fatos financeiros.

A lei acrescenta que as repartições a que pertençam os responsáveis são obrigadas a remeter ao Tribunal, até 30 de abril de cada ano, a *relação completa e circunstanciada de* todos quantos tenham recebido, administrado, despendido ou guardado bens pertencentes ao Estado, comunicando, outrossim, regularmente as modificações ocorridas em conseqüência de substituições por morte ou outro motivo. Mas a lei não permite ao Tribunal fiscalizar através de agentes próprios o cumprimento da obrigação que ela mesma impõe. Não se observa apenas a possibilidade de insuficiência, imprecisão ou fraude nos documentos, mas a precariedade da relação dos responsáveis; uns e outra só são conhecidos, pelo Tribunal, à distância dos fatos sujeitos a escrituração e fora do exame dessa escrituração. Seu contrôle é superficial, ou epidérmico.

A liquidação dos balanços mensais, a cargo da repartição de contabilidade competente, deve ser feita à vista dos respectivos documentos e proceder-se-á sem demora aos lançamentos devidos, consoante a lei dispõe, a fim de ficarem ultimados até o término de cada mês seguinte ao que se referirem as operações. Mas a lei não autoriza ao Tribunal a verificação direta da observância do seu exposto mandamento. Não há contrôle sôbre a liquidação dos balanços mensais que possa asseverar a correção dos documentos utilizados e o aproveitamento de todos no preparo dos referidos balanços. As diligências do Tribunal são perfunctórias e não incidem na intimidade das contas. Ao contrário de serem pessoais e técnicas, são de ordem burocrática. A pigmentação do rosto nem sempre denuncia as mazelas do corpo.

Tais preceitos indicados à frouxa disciplina do contrôle aplicam-se à prestação de contas das entidades autárquicas, com a influência dos agravos resultantes da variação dos critérios a que se sujeita a contabilidade das autarquias, orgânica e funcionalmente alheia aos mais seguros preceitos da nossa legislação contábil. A verificação das contas dos entes autárquicos não tem constituído atribuição do contrôle exercido pelo Tribunal de Contas. A

indicada verificação é deferida a órgãos integrantes das próprias autarquias, ou a repartições administrativas compreendidas dentro do poder executivo. A própria lei reconhece isso, ao declarar em seu art. 86 n.º I (Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949): "Os balanços mensais levantados em face dos respectivos documentos de receita e despesa, *pelos órgãos ou repartições incumbidos, na forma da lei, da verificação das contas das entidades autárquicas serão remetidos aos ministérios de que essas entidades forem jurisdicionadas, acompanhados dos necessários esclarecimentos sôbre o resultado do exame efetuado*".

É estranho que o contrôle mais conspícuo, por ter índole constitucional, não incida, diretamente, quer sôbre a *verificação*, quer sôbre o exame dos atos financeiros das administrações de natureza autárquica. É estranho, igualmente, que o Tribunal de Contas não tenha competência para acompanhar os procedimentos relativos à escrituração dos balanços acima invocados, nem para seguir a organização dos processos de tomada de contas anual dos referidos entes autárquicos. A lei citada lhe subtrai êsse fulcro que empresta apoio e firmeza ao contrôle a seu cargo, ao prescrever no art. 86 n.º II: "Cabe às repartições competentes, anexas *ao ministério* ou *órgão*, proceder à escrituração dos balanços e organizar o processo da tomada de contas".

Ao contrário, o Tribunal de Contas é que deve ter competência para indicar os meios necessários à eficiência e segurança do contrôle prescrito pela Constituição às suas atividades específicas. Com êste entendimento, redigi do seguinte modo as disposições a propósito do meu anteprojeto sôbre a administração financeira do Distrito Federal:

> "Art. 172, § 1.º — O Tribunal de Contas fixará a posição dos responsáveis perante a Fazenda do Distrito Federal, inclusive dos administradores das entidades autárquicas, observadas as disposições legais".
>
> "Art. 175. O processo e o julgamento das contas dos responsáveis são privativos do Tribunal de Contas, que manterá contadores do seu quadro de pessoal, com a designação de peritos revisores, junto ao órgão de direção da contabilidade do Distrito Federal e à auditoria contábil a que se refere o art. 153.
>
> § 1.º Aos peritos revisores cumpre verificar a legalidade dos comprovantes e a exatidão da escrituração, nos têrmos das instruções expedidas pelo Tribunal de Contas, bem como preparar as tomadas de contas dos responsáveis.
>
> § 2.º O processo relativo às tomadas de contas basear-se-á nos balanços mensais organizados pelo órgão de direção da contabilidade do Distrito Federal, os quais serão certificados pelos peritos revisores.
>
> § 3.º Os documentos de receita e despesa, assim como os relativos à variação dos bens móveis dos almoxarifados, deverão ser remetidos sem delonga ao órgão contábil responsável pela sua imediata e indispensável escrituração.

§ 4.º Os peritos revisores apresentarão ao Tribunal de Contas uma das vias dos balanços juntamente com as fotocópias dos comprovantes que tenham motivado impugnação ou restrição.

§ 5.º Os peritos revisores com exercício junto à auditoria contábil a que se refere o art. 153 incumbir-se-ão do preparo das tomadas de contas relativas às despesas compreendidas no art. 205 § 3.º.

§ 6.º As disposições dêste artigo aplicar-se-ão às tomadas de contas dos administradores das entidades autárquicas.

§ 7.º As tomadas de contas não compreendidas nas disposições dêste artigo serão reguladas por processo especial, conforme as instruções do Tribunal de Contas relativas a cada caso".

"Art. 182. O Tribunal de Contas apreciará no julgamento das tomadas de contas, distintamente, a ação regular ou irregular dos responsáveis, para considerá-los quites ou não, e a legalidade das despesas realizadas, para ordenar ou recusar seu registro".

"Art. 183. Não será válida, e em conseqüência deixará de produzir efeito legal, qualquer tomada de contas a companhia ou emprêsa concessionária de serviço público do Distrito Federal, processada à revelia do Tribunal de Contas.

§ 1.º Tôda tomada de contas da espécie indicada neste artigo será processada através de comissão de que participem peritos revisores do Tribunal de Contas, que expedirá as instruções necessárias à sua realização.

§ 2.º A disposição dêste artigo aplicar-se-á às tomadas de contas de tôda emprêsa que tenha celebrado contrato com o Distrito Federal, relativo a obras, arrendamento, exploração ou outro qualquer fim, independentemente de direito a juros, ou favores de qualquer espécie, na hipótese de serem legal ou juridicamente cabíveis".

O texto transcrito alarga a área dos procedimentos necessários ao contrôle, mas não extravasa o âmbito da competência que a Constituição lhe outorga. Ao considerar, no art. 175 § 7.º, que "as tomadas de contas não compreendidas nas disposições dêste artigo serão reguladas por processo especial, conforme as instruções do Tribunal de Contas relativas a cada caso", minha atenção deteve-se na disciplina do contrôle das sociedades de economia mista em que seja majoritário o capital subscrito pelo Distrito Federal. Quanto a êste último contrôle e ao que se refere aos serviços industriais, aquêle meu referido anteprojeto consigna as seguintes disposições:

"Art. 122. Os serviços privativos, ou que constituam monopólio, só poderão ser explorados por terceiros mediante concessão; as emprêsas concessionárias estão sujeitas a contrôle público nos têrmos desta lei e dos respectivos contratos, assim como os serviços sujeitos a permissão.

§ 1.º O contrôle dos serviços concedidos ou permitidos incidirá sôbre os preços, ou as tarifas, para garantir-se ao Distrito Fe-

deral o direito à respectiva revisão em têrmos que permitam atender a melhoramentos e extensão dos mesmos serviços, sem prejuizo da justa remuneração do capital.

§ 2.º Os serviços referidos neste artigo estão sujeitos a revisão contábil e a tomada de contas conforme cláusulas obrigatórias dos respectivos contratos, ou disposições de regulamento.

Art. 123. Os serviços industriais poderão ser organizados sob regime autárquico, sujeitando-se às normas de organização e contrôle indicadas no Capitulo IV do Título VIII desta lei.

§ 1.º Considerar-se-á atípico o serviço industrial mantido sem personalidade jurídica; em conseqüência, as respectivas administrações não estão isentas do regime hierárquico a que se sujeitam os demais serviços públicos centralizados, inclusive quanto ao quadro, provimento, disciplina, direitos, deveres, vantagens e responsabilidade do pessoal.

§ 2.º O serviço industrial poderá ser submetido a regime de semi-autonomia, reconhecido por ato legislativo; neste caso, sua administração será exercida mediante delegação de atribuições concedida pelo Prefeito, nos limites indicados no art. 140, sem prejuizo da disciplina financeira prescrita nesta lei.

§ 3.º O regime do serviço semi-autônomo pressupõe, para os fins do parágrafo anterior, quadro próprio de pessoal, tesouraria própria, dotações orçamentárias de caráter específico e regras adequadas de contabilidade, sem prejuizo dos procedimentos e das sujeições inerentes aos serviços públicos centralizados, na forma desta lei.

§ 4.º É reconhecido como serviço industrial semi-autônomo, por extensão e para os efeitos desta lei, todo serviço público organizado com as peculiaridades e ressalvas indicadas nos §§ 2.º e 3.º dêste artigo.

Art. 124. Aos serviços industriais autônomos e semi-autônomos ou aos demais serviços públicos aos últimos equiparados, não é vedado atender a fornecimentos ou encargos remunerados por terceiros, desde que relativos às suas atividades próprias.

Parágrafo único. Os fornecimentos e encargos referidos neste artigo estão sujeitos à disciplina regulamentar relativa às atividades específicas de cada órgão ou estabelecimento industrial e às instruções de ordem técnica do órgão de direção da contabilidade do Distrito Federal.

Art. 125. Os serviços industriais, tenham personalidade jurídica própria ou não, além da escrituração patrimonial e financeira comum a todos os órgãos ou departamentos do serviço público, manterão contabilidade especial para a demonstração do custo e do resultado bem como para fiscalização das operações de caráter técnico, conforme a natureza e os fins peculiares às suas atividades

Parágrafo único. A direção do órgão de contabilidade do Distrito Federal expedirá as instruções necessárias a cada serviço industrial, quando a lei ou o regulamento as omitir, relativas à disciplina contábil.

Art. 126. A gestão anual dos serviços industriais autônomos será demonstrada em balanço econômico próprio.

§ 1.º A parte da receita incorporada ao balanço compreende:

I — o resultado da arrecadação;

II — os débitos escriturados em nome de terceiros;

III — produtos mantidos em estoque, no fim do exercício, avaliados de acôrdo com os preços de custo;

IV — o valor das obras novas e dos produtos em preparo;

V — o prejuizo apurado, se houver.

§ 2.º A parte da despesa incorporada ao balanço compreende:

I — o custo dos serviços prestados;

II — o custo dos fornecimentos atendidos;

III — o custo dos produtos em estoque ao iniciar-se o exercício;

IV — o custo das obras e dos produtos em preparo;

V — o lucro apurado, se houver.

Art. 127. O balanço próprio poderá ser desdobrado, se convier à segurança da fiscalização, conforme a natureza e os fins do serviço industrial.

§ 1.º O desdobramento far-se-á através da apresentação dos seguintes balanços autônomos, exigíveis no todo ou em parte:

I — balanço orçamentário;

II — balanço financeiro com indicação da execução orçamentária;

III — balanço técnico;

IV — balanço patrimonial.

§ 2.º Incluir-se-á no desdobramento a demonstração analítica e histórica das parcelas dos balanços indicados no parágrafo anterior.

Art. 128. Tôda sociedade de economia mista em que seja majoritário o capital subscrito em nome da Fazenda do Distrito Federal está sujeita a fiscalização e a inspeção de caráter administrativo e financeiro.

§ 1.º Aos administradores das sociedades constituídas na forma dêste artigo cumpre atender as recomendações que o Prefeito expedir por intermédio da Secretaria Geral de Finanças, relativas ao exercício da fiscalização ou da inspeção, prestando aos fiscais ou inspetores as informações que lhes forem solicitadas e atendendo à exibição dos livros e documentos que se fizerem necessários.

§ 2.º A fiscalização será realizada a qualquer momento que pareça conveniente ao Prefeito, para fins determinados, e a inspeção

será feita todos os anos, em caráter sistemático, após a ultimação do balanço e da conta de lucros e perdas de cada exercício, por intermédio de servidores lotados no órgão de direção da contabilidade do Distrito Federal.

§ 3.º O Tribunal de Contas acompanhará a inspeção de que trata o parágrafo anterior por intermédio de um dos peritos revisores que mantiver junto ao órgão de direção contábil, e apresentará à Câmara dos Vereadores as observações que julgar necessárias.

§ 4.º Aos administradores que faltarem ao cumprimento de dever prescrito nesta lei, referidos no § 1.º dêste artigo, será retirada a confiança dos podêres públicos do Distrito Federal e aplicada a pena que prescrever o estatuto da sociedade.

§ 5.º No estatuto de tôda sociedade do tipo referido neste artigo impor-se-á a inclusão de disposições em têrmos que tornem operantes as normas constantes dos parágrafos anteriores e as sanções a que der causa seu descumprimento.

§ 6.º Em conseqüência das verificações que resultarem de qualquer fiscalização procedida, o Prefeito promoverá a anulação ou a declaração de nulidade de todo ato lesivo ao patrimônio da sociedade que estiver em causa".

O contrôle dos entes autárquicos deve exigir a existência legal de juntas para êsse fim instituídas dentro das próprias autarquias, com a obrigatória entrega de cada presidência a representante do Tribunal de Contas. Não há mal nenhum em que recaia sôbre qualquer ministro do referido Tribunal a representação do plenário. Ao contrário, o imperativo do próprio contrôle das autarquias impõe a descentralização funcional do Tribunal de Contas, conforme as práticas recordadas e em vigor na França. Os misteres dos ministros do Tribunal de Contas concentram-se no exercício do contrôle constitucional da administração financeira do Estado, que compreende as autarquias existentes. Por ser de índole constitucional, o contrôle deve ser aplicado com tôda a amplitude; acima dos impedimentos constitucionais, nenhuma limitação a lei ordinária deve prescrever. Tôda limitação é de molde que reduz sua fôrça e compromete a extensão do princípio inscrito em nossa *lei-matriz* (art. 22).

A matéria versada é a mesma, quer no contrôle financeiro da administração direta, quer no análogo contrôle da administração indireta do Estado. Ante sua contextura, afigura-se-me cabível invocar o precedente aplicado no contrôle jurídico, quer seja exercido pela justiça comum, quer pela justiça eleitoral. O mesmo corpo de magistrados participa de ambas e, em relação à justiça eleitoral, a participação dos magistrados efetiva-se com a concorrência de controladores estranhos aos quadros do poder judiciário. A composição da justiça eleitoral é mista, como também mista deve ser a composição das juntas de contrôle das autarquias. Por considerar cabível a participação direta do contrôle do Tribunal de Contas em função de qualquer atividade da administração financeira do Estado, conforme o precedente reconhecido pelo art. 75 da Lei n.º 830, enfeixei no texto abaixo as disposições compatíveis do meu anteprojeto relativo à administração financeira

do Distrito Federal, conquanto me pareçam em demasia sumárias. Elas deverão ser mais amplas e imperativas, visto faltar à legislação dêste nosso país uma lei orgânica destinada a regular as atividades dos entes autárquicos. Eis o texto a que aludo:

"Art. 158. Considera-se autarquia tôda instituição criada para desempenho de serviço público, por lei que lhe outorgue personalidade jurídica, seja qual fôr sua denominação e forma de organização, uma vez que não movimente conta de acionistas e se mantenha, no todo ou em parte, com recursos da Fazenda do Distrito Federal, ou contribuições arrecadadas mediante autorização de lei.

Parágrafo único. As autarquias funcionarão de acôrdo com legislação própria, sujeitando-se às disposições desta lei, que com ela não colidirem.

Art. 159. Serão fixados em regulamento, consideradas as peculiaridades reconhecidas, os planos de contabilidade e os modelos de balanços e orçamento das autarquias e indicados os livros necessários ao registro do movimento econômico e financeiro, inventário do patrimônio e transcrição dos atos de administração e fiscalização das respectivas atividades.

§ 1.º A contabilidade de cada autarquia organizar-se-á em condições que permitam, no dia do encerramento de qualquer exercício financeiro, levantar-se o balanço de posição do movimento contabilizado, através dos saldos das contas do Razão, do registro dos valores em caixa ou custódia e da escrituração dos estoques de material, para efeito de lavrar-se têrmo de verificação indispensável à eficiência do contrôle.

§ 2.º A organização do balanço de posição e a lavratura do têrmo de verificação a que se refere o parágrafo anterior deverão ser exigidas em tôda oportunidade em que houver substituição definitiva do administrador autárquico.

§ 3.º Nas análises a cargo da contabilidade das autarquias dar-se-á precedência, quando tenham fim de indústria ou comércio, ao conhecimento dos índices de custo das respectivas atividades; a contabilidade organizar-se-á tendo em vista êste escopo e as percentagens da despesa que recaem sôbre o patrimônio, as exigibilidades financeiras, os encargos de terceiros, o consumo de material e a mão-de-obra, que compreende todos os gastos de administração e pessoal.

Art. 160. Haverá em cada autarquia uma junta de contrôle que se comporá de três membros nomeados pelo Prefeito, com mandato de dois anos, não sendo vedada a recondução.

§ 1.º Um dos membros, que exercerá a presidência da respectiva junta, será indicado pelo Tribunal de Contas.

§ 2.º São atribuições de cada junta, além das que constarem do regulamento desta lei:

a) examinar e visar, mensalmente, os livros, balanços e documentos de contabilidade;

b) apresentar ao administrador responsável pela direção da autarquia parecer anual sôbre o movimento econômico, financeiro e administrativo, assim como cópia dos documentos que instruírem as atribuições de que tratam as alíneas seguintes;

c) representar ao Prefeito contra tôda prática administrativa danosa, ou qualquer violação a dispositivo legal ou regulamentar, e sugerir as medidas de correção a serem adotadas;

d) indicar ao Prefeito a conveniência de ser substituído provisória ou definitivamente o administrador responsável, quando ocorrer motivo grave e urgente;

e) dar conhecimento ao Tribunal de Contas dos procedimentos que formalizar com apoio em qualquer das alíneas dêste parágrafo.

§ 3.º A responsabilidade dos membros das juntas de contrôle, por atos ou fatos vinculados ao cumprimento dos seus deveres, obedecerá às regras que definem a responsabilidade dos servidores públicos, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

§ 4.º Quando a autarquia constituir uma Universidade, as atribuições da junta de contrôle serão exercidas por um conselho de curadores, com a mesma ou outra discriminação, conforme a lei dispuser.

Art. 161. O administrador responsável pela direção de uma autarquia não responde pessoalmente pelas obrigações que contrair, em nome da entidade, na prática de ato regular de sua gestão, mas assume essa responsabilidade pelos prejuízos que causar em virtude de qualquer infração a lei ou regulamento.

§ 1.º Será punido com a penalidade de suspensão, ou com a de demissão, mediante processo administrativo e respeitado o princípio da instância dupla, o administrador autárquico, ou qualquer parafuncionário que comprometer o patrimônio da entidade de modo irregular, ou que contribuir, por ação ou omissão, em procedimento que atente contra lei ou regulamento.

§ 2.º A punição de que trata o parágrafo anterior não exclui a ação de contrôle jurisdicional, nem os procedimentos que esta lei atribui ao Tribunal de Contas.

§ 3.º São parafuncionários, para os efeitos desta lei, os servidores admitidos em cargos ou funções de autarquia, sejam ou não por esta remunerados.

§ 4.º Nos casos omissos na legislação própria da respectiva autarquia, ou não considerados nesta lei, aplicar-se-á aos parafuncionários o que dispuser o Estatuto dos Funcionários Públicos, a respeito do regime disciplinar.

Art. 162. O contrôle administrativo externo de cada autarquia será exercido pela Secretaria Geral a que a entidade estiver vinculada, sem prejuízo do disposto nesta lei, quanto às respectivas

atividades financeiras e respeitada a competência inerente aos podêres do Prefeito.

§ 1.º O Prefeito exerce a instância final do contrôle de que trata êste artigo e é competente para apreciar todos os atos do administrador de entidade autárquica, inclusive quanto ao mérito, mediante recursos voluntários ou *ex-officio*, conforme disposto em regulamento.

§ 2.º O contrôle administrativo externo operar-se-á, diretamente, por meio de inspeções e verificações, ou em virtude de petição motivada de quem quer que se considere lesado em seu direito, assim como mediante conhecimento das comunicações e representações submetidas ao Prefeito pela junta de que trata o art. 160, e poderá determinar a revisão, revogação ou anulação de qualquer ato impugnado ou a suspensão dos seus efeitos, sem prejuízo das penalidades prescritas aos responsáveis.

Art. 163. O contrôle poderá ser preventivo, ordinário e extraordinário.

§ 1.º O contrôle preventivo operar-se-á através da homologação pelo Prefeito, antes de serem postos em execução, de atos do administrador de entidade autárquica reputados da maior relevância.

§ 2.º O contrôle ordinário operar-se-á através da junta de que trata o art. 160.

§ 3.º O contrôle extraordinário operar-se-á na oportunidade de todo evento que possa determinar irregularidades sujeitas a correção imediata e poderá impor a intervenção na autarquia, por prazo certo e mediante ato do Prefeito.

Art. 164. As autarquias remeterão à auditoria financeira referida no art. 157 a proposta dos respectivos orçamentos para o exercício seguinte, antes de encerrar-se o penúltimo mês do ano em curso, juntamente com os quadros e dados demonstrativos das previsões relativas à receita e à despesa.

§ 1.º As entidades de que trata êste artigo deverão apresentar à auditoria financeira, também anualmente, dentro do mês de fevereiro, cópia autenticada dos respectivos balanços financeiro, econômico e patrimonial, relativos ao exercício anterior, inclusive as demonstrações da conta de execução orçamentária, assim como o relatório da gestão anual.

§ 2.º Os orçamentos e balanços das autarquias serão aprovados pelo Secretário Geral de Finanças, em parecer homologado pelo Prefeito, sem prejuízo do contrôle jurisdicional.

§ 3.º Serão publicados como anexos ao orçamento geral do Distrito Federal e às contas do Prefeito, respectivamente, os orçamentos e os balanços das autarquias.

§ 4.º Os orçamentos, balanços e demonstrações de contas das autarquias revestir-se-ão das formas especiais a que deverão estar sujeitos, nos têrmos do regulamento e observado o disposto nesta lei.

Art. 165. A lei definirá os princípios estatutários de organização e funcionamento das autarquias, atribuindo-lhes personalidade e patrimônio.

Parágrafo único. A outorga de personalidade jurídica e patrimônio a um serviço público do Distrito Federal, ou sua institucionalização, é reconhecida como processo técnico de descentralização necessária à solução expedita, segura e eficiente do interêsse público"

A lei orgânica do Tribunal de Contas de União deixa entrevista a descentralização funcional a que me tenho referido, como faz certo o citado art. 75: "Cumpre ao representante do Tribunal de Contas a direção dos trabalhos das delegações de contrôle e compete-lhe, ainda, orientá-las na aplicação das leis fiscais e de contabilidade pública a respeito dos atos sujeitos ao seu exame". O reconhecimento de que as autarquias devem aplicar as leis de contabilidade pública não é expresso, todavia, sendo certo que, por fôrça do desempenho de muitas de suas atividades específicas, as autarquias devem sujeição a certos princípios próprios de contabilidade, conforme seus respectivos fins. Daí haver admitido no texto acima transcrito as variações consignadas no art. 159. A descentralização do serviço público, aliás, é justificada pelo imperativo de dar-se aos entes em conseqüência criados uma necessária maleabilidade e uma indispensável adequação, que fogem aos rígidos padrões da disciplina burocrática.

Meu juízo sôbre a explicitude mais conveniente à recomendação legal e sôbre os efeitos com que sua aplicação possa empecer a ordem e os fins das referidas atividades específicas dos entes autárquicos definiu-se com minha opção pela regra seguinte: "As autarquias funcionarão de acôrdo com a legislação própria, sujeitando-se às disposições desta lei que com ela não colidirem" (Anteprojeto, art. 158, parágrafo único). No citado anteprojeto não desatendi, todavia, ao preparo daquela expectativa que estimula o levantamento do orçamento público e do balanço econômico de caráter geral, conforme as disposições enfeixadas no art. 210 em seguida transcrito:

"Art. 210. A apresentação formal dos orçamentos e balanços do Distrito Federal, compreendendo as autarquias, serviços industriais autônomos, fundações públicas e sociedades de economia mista pelo mesmo instituídas, terá em vista, sem prejuízo das indicações que o contrôle interno ou externo exigir, uma consolidação de contas que permita a preparação do orçamento e do balanço econômicos de caráter geral.

Parágrafo único: Ressalvada a disciplina do contrôle externo, estabelecido para as autarquias, que lhes é extensiva, as fundações obedecerão ao regime de organização e funcionamento dos seus respectivos estatutos, elaborados e mantidos de acôrdo com a legislação própria".

A acuidade exigida por assunto desta magnitude animou-me a considerar a influência do próprio contrôle popular na bos ordem dos negócios públicos

delegados à administração de cada autarquia, levando-me a incluir naquele mesmo anteprojeto as seguintes disposições:

> "Art. 167. Para garantir a todos o conhecimento das atividades a cargo dos podêres públicos do Distrito Federal, a publicação dos atos oficiais far-se-á em caráter sistemático, sem exclusão dos atos relativos à administração das entidades autárquicas.
>
> § 1.º A publicação deverá fazer-se dentro de dez dias, a partir da data da expedição do ato, e de modo explícito, em relação ao objeto, à motivação e à solução, para que cada cidadão possa formar juízo próprio sôbre a legalidade e o mérito do referido ato.
>
> § 2.º Promover-se-á a publicação dos atos e documentos que interessam ao conhecimento público, inclusive das sinopses das contas do Prefeito e dos administradores de autarquias, através de órgão oficial da imprensa; as sinopses deverão ser publicadas imediatamente após a apresentação dos balanços de cada exercício à Câmara dos Vereadores.
>
> § 3.º Far-se-á a publicação mensal dos balancetes relativos ao movimento de receita e despesa e do demonstrativo da execução orçamentária, em confronto com os resultados de idêntico período do exercício anterior".

O ponto de partida que poderá orientar o contrôle constitucional, em extensão e profundidade, suponho marcado no princípio do citado art. 75 da lei orgânica do Tribunal de Contas da União. Êste escrito demonstra quanto valoriza a legislação francesa, com o alento de um crescendo cada vez mais persuasivo. A França e o Brasil, como tantos outros países, expõem-se aos mesmos problemas resultantes da descentralização administrativa e em ambos proliferam os entes e órgãos jurìdicamente mal definidos, todos desgarrados do umbigo do Estado. MEYNAUD acentuou os males profundos de que padecem as vértebras econômicas do referido Estado, decorrentes da descalcificação causada pela faina com que os entes descentralizados da administração pública sugam os cabedais financeiros mantenedores do bem-estar público. A faina intensifica os desmandos com que atua em relação direta ao aumento da frouxidão do contrôle.

MEYNAUD fixou, em relação à França, que "a tendência dos últimos anos parece ter sido de reforçar e multiplicar os contrôles". O poder de tutela do Estado faz o contrôle dispor de meios seguros que lhe permitem "uma intervenção bastante eficaz". Por decreto de 3 de abril de 1955, chamado decreto de Codificação, o referido poder cresceu de ponto e inverte-se de competência para examinar todo o funcionamento da emprêsa, quanto aos aspectos financeiro e econômico. As atuais funções do contrôle, que envolve quase todos os entes descentralizados, com exceção de alguns, como a *Régie Renault*, orientam-se no sentido de uma tricotomia:

a) estar atento, para que os administradores obedeçam com rigor as leis, os regulamentos e as decisões dos responsáveis pela tutela;

b) manter informados os responsáveis referidos sôbre a evolução dos negócios, seus problemas e suas dificuldades;

c) aconselhar aos administradores, concedendo-lhes elementos de apreciação e apresentando-lhes sugestões.

Mas é evidente que a eficácia do contrôle assim alentado não prosperará sem compatível organização técnica, assessorado por *experts* e peritos afeitos a cada ramo de atividade controlada. O mérito da Comissão de Verificação deriva das mesclas que cromatizam seu próprio organismo, que lhe permite apoiar sua autoridade no conhecimento específico dos problemas de gestão inerentes ao desenvolvimento dos negócios espelhados nos balanços. O contrôle da Comissão de Verificação visa a tornar efetiva a responsabilidade dos administradores dos entes autárquicos e permite que se identifiquem suas falhas eventuais, devidamente apuradas por um órgão insuspeito e capaz. Êsse órgão funciona como uma espécie de câmara externa da Côrte de Contas, que concentra em grau eminente a fiscalização de todos os entes descentralizados. Sua ação não se pulveriza através de juntas esparsas, que nenhum sentido de unidade e comando oferecem à prática dos seus misteres.

No Brasil, não há contrôle nenhum a que a lei tenha dado técnica e fôrça que permitam tornar efetiva a responsabilidade dos administradores dos entes autárquicos e identificar os erros que porventura incidam. O contrôle é platônico, ou de superfície, nêste nosso país ainda preocupado com as derivações da paixão política. Exemplo dentre muitos é o que se oferece às atividades financeiras, econômicas e de indústria da Fábrica Nacional de Motores, em relação a cujos motivos de transformação dos próprios fins é completa a ignorância dos podêres do Estado. Só o poder executivo, através da autoridade do presidente da República e do trato marginal de alguns órgãos destinados a outros objetivos públicos, é capaz de saber as causas da indicada transformação. O contrôle externo não opera por nenhum meio, para conhecer ao menos que razões inspiram o presidente da República na mudança brusca dos responsáveis pela administração da fábrica. Êles entram e saem como se fôssem ou viessem de uma oficina que lhes pertença, sem prestação de contas a nenhum contrôle externo.

A Comissão de Verificação, conforme o modêlo francês, não teria clima de vida neste nosso país desatento aos interêsses próprios. Um dos quatro presidentes da própria Côrte de Contas é que a preside. Criada por lei de 6 de janeiro de 1948, como recordado noutra página dêste escrito, ela compõe-se de um certo número de subcomissões. Cada uma possui cinco membros, dentre os quais três são magistrados da Côrte referida, um representa o ministro das Finanças e o último é representante do ministro incumbido dos negócios econômicos. Relembro que o poder do invocado órgão influencia, diretamente, as atividades de todos os estabelecimentos públicos de caráter industrial ou comercial, as emprêsas nacionalizadas e as sociedades de economia mista em que seja majoritário o capital subscrito pelo Estado. MEYMAUD sumariou suas atribuições:

a) Assegurar a regularização de tôdas as suas contas e propor os reajustamentos que pareçam necessários;

b) demonstrar os resultados da administração das emprêsas, a sua situação financeira e as perspectivas futuras;

c) proferir julgamento sôbre a administração comercial e financeira, emitir críticas e apresentar sugestões.

Conquanto não tenha poder decisório, a cargo do respectivo ministro e conforme suas representações e relatórios, a Comissão é competente para convocar a Côrte de Disciplina Orçamentária, a que já me referi, com o fim de ser por esta avaliada a responsabilidade pecuniária dos ordenadores de despesas e aplicadas as sanções previstas. MEYNAUD considerou os resultados do contrôle a cargo da Comissão de Verificação com êste depoimento: "A despeito da limitação dos seus meios materiais, ela levou a efeito um trabalho bastante útil e apresentou relatórios aprofundados sôbre a administração das emprêsas públicas. Ao que tudo indica, êste tipo de contrôle levantou poucas reservas, apesar de alguns criticarem sua ineficácia no que diz respeito às medidas tomadas, pois ao que parece os abusos e erros encontrados não foram objeto de sanções apropriadas".

O contrôle da Comissão, embora útil, ainda não propiciou a eficácia resultante das correções disciplinares e penais cabíveis. Enquanto a lei não forçar a inclusão em jôgo da responsabilidade dos administradores, sua eficácia será problemática. E' que os referidos administradores são levados aos respectivos cargos por influências políticas, tanto quanto os ministros, havendo na ordem política generalizado clima infenso às punições daqueles que a sustentam. Será necessário à lei prescrever meios que neutralizem tais influências, permitindo ao contrôle atuar por si mesmo, no particular da aplicação das sanções, livre das injunções provocadas pelos interêsses bastardos. Atento a isto, inclui no meu tantas vêzes aludido projeto de fiscalização da administração financeira do Distrito Federal êste já transcrito dispositivo:

> "Art. 161. O administrador responsável pela direção de uma autarquia não responde pessoalmente pelas obrigações que contrair, em nome da entidade, na prática de ato regular de sua gestão, mas assume essa responsabilidade pelos prejuízos que causar em virtude de qualquer infração a lei ou regulamento.
>
> § 1.º Será punido com a penalidade de suspensão, ou com a de demissão, mediante processo administrativo e respeitado o princípio da instância dupla, o administrador autárquico, ou qualquer parafuncionário que comprometer o patrimônio da entidade de modo irregular, ou que contribuir, por ação ou omissão, em procedimento que atente contra lei ou regulamento.
>
> § 2.º A punição de que trata o parágrafo anterior não exclui a ação de contrôle jurisdicional, nem os procedimentos que esta lei atribui ao Tribunal de Contas.
>
> § 3.º São parafuncionários, para os efeitos desta lei, os servidores admitidos em cargos ou funções de autarquia, sejam ou não por esta remunerados.
>
> § 4.º Nos casos omissos na legislação própria da respectiva autarquia, ou não considerados nesta lei, aplicar-se-á aos parafuncionários o que dispuser o Estatuto dos Funcionários Públicos, a respeito do regime disciplinar".

Os autores franceses reconhecem que a insuficiência coercitiva da Comissão de Verificação é causada pela astenia do regime de contrôle adotado, que é posterior. O contrôle posterior é incompatível com os fins a que a Comissão de Verificação se destina. Ao preferí-lo, a lei subestimou as dificuldades provocadas pelas conjunturas de ordem política e social, que embaraçam a ação dos controladores empenhados em alcançar os efeitos efetivos da aplicação do princípio da responsabilidade. As óbvias razões de ordem prática imanentes ao império das injunções políticas e sociais, que dão muita ênfase à falsa importância dos homens, estão a conjugar o imperativo de um regime de contrôle livre às suas influências. O contrôle humano dificilmente logra insensibilizar-se na vida pública dos países comprometidos pelo tráfego das influências. Não é só a política bastarda a responsável pelo referido tráfego. VOLTAIRE dizia que não há homem capaz de resistir à solicitação de uma ou outra mulher com quem eventualmente permaneça na mesma cama.

As razões expostas convencem-me de que se o contrôle agora considerado não poder ser mecânico melhor será instituí-lo em regime de concomitância. Em verdade, é o contrôle concomitante o que mais quadra na fiscalização da administração financeira dos entes desgarrados do Estado, sem os riscos do regime prévio, que pode embaraçar a intensidade do giro das emprêsas, e sem o risco do regime posterior, que não evita os desmandos e pode desmerecer-se na pressão das conjunturas acima invocadas. Sem embargo, tem sido parcialmente meritória a prática do contrôle exercido pela Comissão de Verificação. Ela influencia o comportamento dos administradores, que em boa parte se esforçam por amoldar-se às suas indicações, contribuindo para o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho das emprêsas públicas. Mas a melhor síntese que possa recomendar a ação da contrastaria financeira é definida em poucas letras: O contrôle da responsabilidade dos administradores dos entes públicos descentralizados deve ser garantido em primeiro lugar.

Êste assunto relativo à descentralização administrativa e ao contrôle dos entes descentralizados aflora no estudo dos problemas de direito administrativo considerados em todos os países, embora enseje maiores tropeços naqueles países de índole latina. Os países de índole latina ressentem-se de melhores atributos; pousam menos. O povo latino é mais inrofrido e impaciente e não cultiva o gôsto pela ordem sedentária, afeiçoando-se às mudanças e às improvisações que comprometem a colheita dos frutos amadurecidos com demora. Entre pensar com uma perseverança que envolva a compreensão de todos os reflexos, para editar a solução resistente, e aligeirar o pensamento, reformando a cada momento a conclusão implantada, o vêzo latino opta por esta última alternativa, mesmo quanto àqueles assuntos transcendentes que pousam no âmago das tradições e da cultura. GILBERTO AMADO separou os povos conforme o pêso das suas camadas sociológicas, para distinguí-los através do conteúdo denso ou tênue das referidas camadas

O assunto tratado neste escrito é de tôdas as nações e encontra-se muito enriquecido inclusive nos Estados Unidos, embora seus doutores não se deixem atrair pelas indagações de caráter dialético ou especulativo. Os estudos de DAVID LILIENTHAL, ALBERT MARQUIS e OLIVER PETER FIELD valorizam as perspectivas jurídicas com que êste referido assunto aviva os quadros das corporações públicas norte-americanas, ainda muito descurados pelo legis-

lader. Nos Estados Unidos, como no Brasil, o Estado descentralizou-se por meio da criação de entes autárquicos para lograr vencer as dificuldades resultantes da inadequação de certos serviços públicos aos padrões de sua disciplina burocrática. O Estado procura adaptar sua estrutura, visando a imediatos resultados de gestão comercial, industrial ou técnica.

Mas a proliferação dos entes autárquicos não deriva só da descentralização de certos serviços públicos, dado que também se produz em conseqüência da integração no Estado, para serem por êste indiretamente administrados, de outros tantos serviços até então concentrados na área própria de ação dos interêsses privados. A tendência socializadora do Estado generaliza-se em função do maior número de atividades, cujo êxito procura garantir através da manutenção de um nível de permeio cada vez mais espraiado. Êsse nível é sortido de recursos técnicos e legais que ora se assemelham aos procedimentos com que as emprêsas privadas atuam e ora se afeiçoam àquelas práticas menos estorvadoras da administração pública direta.

As expostas marcas não têm subestimado em nenhuma hipótese, todavia, o imperativo do contrôle financeiro dêsses entes situados em categoria de permeio, entre processos de administração pública e tantos outros de administração privada. Conquanto ainda bastante fluida, a doutrina que parece dominar na legislação dêste nosso país tende à construção de um direito positivo predisposto a garantir a existência de uma junta de contrôle dentro de cada autarquia. Mas a descentralização de certas atividades do Estado, personalizadas nos entes autárquicos, não desvincula da órbita administrativa a responsabilidade resultante do emprêgo dos capitais públicos mobilizados pelos referidos entes. Arrimado em pressupostos idênticos, TEMISTOCLES CAVALCANTI fixou-se também no imperativo do contrôle externo, alentando a conclusão de que me avizinho.

A importância do contrôle externo sobe de vulto ante as distorções com que as práticas administrativas têm desfigurado a própria natureza jurídica das autarquias, reduzidas a condição de entes despojados de sua maioridade. As autoridades públicas que dirigem a administração do Estado trazem as autarquias nas mãos, como se fôssem bonecos, e comprimem tanto o cêrco de sua independência que elas se transformam em entes submetidos à vontade das referidas autoridades. Essa desfiguração faz crescer a importância do contrôle externo, sem o qual o que a prática decreta é o regime da irresponsabilidade. O administrador do ente autárquico limita-se a fazer o que manda o ministro e êste desculpa-se, nos erros, com a afirmação de que é autônoma a administração da autarquia. As responsabilidades de direito e de fato descaracterizam-se.

A ausência do contrôle externo dos entes autárquicos e a concentração nas mãos do ministro de todos os meios de fiscalização das suas atividades fazem com que se degenere a própria expressão dos referidos entes, graduados na estrutura ministerial dos órgãos públicos centralizados dentro da administração do Estado e sujeitos à disciplina do regime de hierarquia funcional e burocrática. A subordinação hierárquica apequena a pessoa jurídica da autarquia e anula a razão do contrôle interno. O ministro não vai além do contrôle da execução dos seus próprios atos, com efeitos dentro de uma

autarquia. Mas é indispensável que haja contrôle da expedição dêsses atos, que devem ser legais e não podem produzir dano aos interêsses públicos descentralizados. Hoje, em certos casos, como suprema irrisão, é o próprio presidente da República quem controla numerosas autarquias e sociedades de economia mista, despachando com seus administradores, dando-lhes ordens e pedindo-lhes contas.

TEMISTOCLES tem razão, por isso, ao preconizar o contrôle externo por meio de um conselho de curadores, do Tribunal de Contas e do poder legislativo. Então, diz: "No primeiro caso, o contrôle terá caráter eminentemente técnico, mas, no segundo, será também político, pela intervenção de um poder (o legislativo) na esfera da autoridade administrativa (poder executivo). Essa tendência é acentuada na Inglaterra e na França, sendo que, neste último país, já existe legislação específica". As ponderações transcritas são respondidas pela solução eclética, com que se pretende definir a composição mista das juntas de contrôle e na aplicação de critério mais adequado à organização e ao funcionamento do Tribunal de Contas, conforme já exposto neste escrito.

O Tribunal de Contas deve desdobrar-se em câmaras compostas de técnicos, ou assessoradas por técnicos que representem os melhores conhecimentos práticos e peculiares ao maior número de atividades. Enquanto o Tribunal não obedecer a uma nova estrutura mais apropriada ao contrôle que lhe cumpre, para que possa atender à fiscalização das atividades públicas descentralizadas, a melhor solução consiste na sua própria descentralização funcional, por forma que, através dos seus membros, atue em comum com aquêles técnicos de que se desprovém. Uns e outros exprimirão a composição das juntas de contrôle dos entes autárquicos. Os quadros da nossa vida pública ainda não nos permitem evoluir, diretamente, para a solução adotada na França, por meio da simultânea existência de uma Comissão de Verificação e de uma Côrte de Disciplina Orçamentária, uma vez aplicado o dever conspícuo do contrôle, que se resume na caracterização da responsabilidade dos administradores dos entes autárquicos.

O citado TEMISTOCLES tem razão ao concluir com êste juízo: "O que parece fora de dúvida é a dificuldade dêsse contrôle e principalmente sua eficácia, realizado a *posteriori*". Daí definir-se conforme o pressuposto em que também me fixei: "O órgão de contrôle teria de ser permanente e o contrôle simultâneo". Convenço-me de que se impõe a descentralização funcional do Tribunal de Contas, através de etapas sucessivas, e de que a etapa preliminar dessa descentralização é aquela mesma já entrevista no art. 75 da Lei n.º 830, dando-se caráter obrigatório às juntas de que trata. Uma junta de contrôle deverá haver em cada autarquia, ou naquelas entes conceituados na forma do art. 139, da lei citada, presidida por um representante do Tribunal de Contas, de preferência escolhido dentre seus próprios ministros, e integrada por pessoas que tenham comprovados conhecimentos técnicos e práticos das atividades específicas a cargo do ente autárquico controlado. O contrôle deverá ser concomitante e sua execução imediata cumprirá a agentes de revisão da própria junta.

Não será possível ao nosso Tribunal de Contas alcançar o dinamismo da análoga instituição francesa, sem predispor-se sua reorganização a regime de

etapas. O contrôle exercido pelo Tribunal de Contas deve ativar-se dinâmicamente, em condições que lhe permita alcançar o movimento particularizado nas atividades específicas de cada autarquia. A aplicação em caráter imperativo do princípio inscrito no art. 75 da Lei n.º 830 pode avigorar o domínio da sua fiscalização, bastando a revisão estrutural do regime burocrático a que a disciplina dos seus misteres se condiciona. Imperioso é que o texto do citado artigo de lei seja ampliado, para definir a competência do contrôle constitucional da administração financeira do Estado em têrmos que permitam ao Tribunal de Contas incursionar até a última fronteira, onde quer que se implante reduto de ação trabalhada com o alento dos cofres públicos, ou com o alento de favores financeiros reconhecidos sob a responsabilidade direta ou indireta do Estado.

Não me proponho à crítica do regime legal de organização e funcionamento do Tribunal de Contas, sem dúvida merecedor de reparos fundos. O juízo colegiado não tende a prosperar senão como cúpula de um sistema jurisdicional de contrôle dos bens e dinheiros públicos, instituído em linhas flexíveis ao amplo das atividades correlatas do Estado, através de agências volantes ou permanentes, que funcionem junto aos vários órgãos e entes em que se distribui o poder administrativo. O Tribunal de Contas deveria mobilizar-se com a fôrça de um exército de agentes revisores, embora com o sustento de uma posição de *estado-maior*. Não se deve concentrar em si mesmo, mas descentralizar-se tanto quanto o próprio Estado se descentraliza, envolvendo sua ação controladora nas mutações que, dia a dia, deslocam a posição dos interêsses públicos e remarcam os meios de sua composição. O Tribunal de Contas não subsistirá, dentro da vigente estrutura administrativa do Estado, sem que vá ao encontro das atividades que reclamam fiscalização financeira, em vez de conservar-se à espera de que a sombra das crescidas atividades públicas se disponha a varar a distância para projetar-se no recanto em que instalou seu observatório. Ser-lhe-á necessário criar sua própria superfície, horizontalizando as linhas de sua jurisdição.

Não pretendo dizer que devam ser desmerecidas formas concorrentes de contrôle, aplicadas pela administração pública independentemente de organização prescrita em lei. O contrôle interno é privativo da referida administração, mas o contrôle externo, que ainda não existe com caráter sistemático, é um contrôle constitucional próprio do Tribunal de Contas, mesmo em relação as sociedades de economia mista cujo capital seja subscrito com a participação majoritária do Estado. Para que possa atuar face a tão múltiplas atividades de economia, indústria, comércio, crédito, previdência e outras, ao Tribunal de Contas impõe-se aquelas mesmas iniciativas que estão valorizando a hierarquia da Côrte de Contas da França, por forma que assuma a efetiva direção do contrôle financeiro de índole constitucional e possa dominar com sobranceria, oportunidade e eficiência.

A preconizada descentralização funcional do contrôle corresponde àquela mesma descentralização das atividades do Estado. O contrôle não deve permanecer em condições estáticas, sob pena da anular-se, ao mesmo tempo que as atividades econômicas e financeiras do Estado incursionam com um dinamismo impossível de ser acompanhado sem alargamento dos seus passos. Onde quer que esteja interêsse econômico ou financeiro do Estado

é indesculpável a ausência de contrôle, ante o princípio constitucional que impõe a fiscalização da administração financeira do mesmo Estado. Seria inadmissível presumir-se que a citada fiscalização, tal como indicada no princípio constitucional, que é genérico, amplo e sem ressalva pudesse ser entendido só em relação à administração direta. No primeiro capítulo dêste escrito está demonstrado que o orçamento público só apresenta uma parcela dos dinheiros públicos aplicados pelo Estado, mas o contrôle deve incidir sôbre todos os cabedais financeiros à sua disposição, ou sob sua influência política.

É indispensável prescrever a lei que todos os entes públicos descentralizados da administração do Estado estão sujeitos ao contrôle de direito prescrito pela Constituição. É indispensável acrescentar a lei que nenhuma entidade jurídica de direito privado poderá receber favor público, a qualquer título, salvo originário da Constituição, sem que reconheça ao Estado competência para fiscalizar sua aplicação. É indispensável reconhecer a lei que sua determinação será complementada pelas disposições que a respeito constarem do regimento interno do ribunal de Contas. Não há mal nessa complementação, porque o Tribunal é um órgão público cujo funcionamento interessa ao público. Nenhum interêsse público por êle funcionalmente disciplinado no uso de sua competência constitucional pode isentar do conhecimento das condições em que é pautada os que dependerem de sua ação.

Se o contrôle constitucional do Tribunal de Contas interessa a todos os órgãos e entes públicos controlados, sujeitos à mesma Constituição, é natural que os interessados devam completar sua instrução mediante consultas ao referido regimento. O regimento interno do Tribunal de Contas tem hierarquia na legislação subsidiária do país e são seus dispositivos que resolvem muitas dúvidas resultantes de omissões nas leis de maior categoria. O citado regimento opera em relação ao contrôle financeiro com a mesma fôrça atribuída nas lides forenses ao regimento do Supremo Tribunal Federal. Ademais a disposição alvitrada visa a acautelar a conveniência do recurso a normas formalizadas em face do conhecimento das práticas supervenientes. Tôda norma está sujeita à revisão que as referidas práticas suscitarem e define uma adjetivação imprecisa na lei.

CONCLUSÃO

1.º) *O contrôle constitucional exercido pelo Tribunal de Contas deve evoluir para uma descentralização funcional que lhe permita alcançar todos os domínios em que haja responsáveis pelo uso ou guarda de bens e pela aplicação de dinheiros públicos. Recomenda-se que o mecanismo do referido contrôle seja assistido por agentes revisores e periciais próprios do Tribunal de Contas*

2.º) *A lei deve tornar obrigatória a existência, em cada autarquia, de uma junta de contrôle presidida por um representante do Tribunal de Contas. Recomenda-se que tôda junta de contrôle tenha composição mista, recaindo a escolha dos seus demais membros, em partes iguais, sôbre servidores públicos de alta graduação e pessoas cujos méritos tenham sido comprovados fora*

da administração pública, nas atividades específicas a cargo do ente autárquico a que se refeir o contrôle.

3.º) *O contrôle constitucional do Tribunal de Contas deve estender-se às sociedades de economia mista em que seja majoritário o capital subscrito pelo Estado e às demais entidades jurídicas de direito privado, mantidas com subvenções públicas que representem mais da metade do respectivo movimento financeiro anual. Recomenda-se que a lei imponha aos estatutos das referidas sociedades de economia mista disposições que assegurem o primado do contrôle agora preconizado e que condicione o pagamento de qualquer subvenção compreendida na margem acima indicada à obrigatoriedade da fiscalização do respectivo emprêgo.*