

ORÇAMENTO E FINANÇAS

O Contrôlê Político do Orçamento ()*

AFFONSO ALMIRO

(Diretor do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda)

A marcante e crescente influência do orçamento público na vida dos povos, que encontra suas raízes, seus fundamentos e sua expressão na própria história da democracia, assume, modernamente, importância decisiva concentrando-se mesmo na dinâmica orçamentária, toda força propulsora do progresso das nações.

As teorias e princípios que se formam e se desenvolvem dentro da nova concepção do orçamento público, não se limitam ao aspecto técnico ou financeiro, mas abrangem, em sua plenitude, os problemas de ordem econômica, social, administrativa e política.

Em uma de suas memoráveis mensagens ao Congresso Americano, salientava, em 1942, o Presidente Roosevelt: "O Orçamento dos Estados Unidos representa nosso programa nacional. Ele é uma previsão de nosso plano de trabalho, uma antecipação do futuro. Ele traça o curso da Nação".

Comentando a evolução da teoria orçamentária e da doutrina governamental dos Estados Unidos, no período 1921-1946, observava CATHERYN SECKLER-HUDSON: "O Orçamento torna-se um instrumento, não somente para determinação da política financeira do Governo, mas da Nação; não somente para influenciar a economia do país, mas para determinar a verdadeira natureza dessa economia, e assim, o bem estar do Povo". (1)

Caracteriza-se, assim, o orçamento como um plano governamental, como um programa de administração que se renova, que se atualiza, cada ano, e que envolve os interesses de todos os contribuintes, de todas as classes, de todos os setores de produção, de toda a nação, enfim, sendo, por isso mesmo, um ato político por excelência.

Portanto podemos repetir, com Jêze, que o orçamento é um instrumento político, de controle e ação.

Mas, justamente aí, está o tema, que tentarei esboçar, com o objetivo de provocar a sua discussão e o seu estudo neste Fórum de Debates da Facul-

(*) Conferência pronunciada em 14-10-55, no Fórum de Debates do Centro Acadêmico "Visconde de São Leopoldo", da Faculdade de Ciências Econômicas de Santos.

(1) Trad. VITOR DA SILVA ALVES FILHO — Separata da "R.S.P.", 1946.

dade de Ciências Econômicas e Comerciais de Santos, na certeza de que o assunto, merecendo a atenção dos seus ilustres membros, poderá ter melhor desenvolvimento, fixando-se, então, o verdadeiro sentido e alcance do contróle político do orçamento público.

Não há dúvida de que as votações dos orçamentos constituem função precípua do Legislativo. E também ninguém desconhece que a nova conceituação da lei básica de finanças públicas veio acentuar a influência e o valor do seu aspecto político.

Já em 1912, (2) GASTON JÈZE, lembrando que “o poder orçamentário é considerado universalmente como a mais importante de tôdas as atribuições das Câmaras Legislativas” observava: “O orçamento tem, na prática parlamentar, um imenso valor político”.

“O orçamento, diz GUILHERMO AHUMADA, no seu Tratado de Finanças Públicas, (3) implica na avaliação dos meios disponíveis de caráter conjuntural, subordina seus resultados a uma discriminação essencialmente política e econômica de distribuição que depende da vontade e dos critérios governamentais que sejam maioria.”

Quando o formalismo jurídico e os princípios clássicos de finanças públicas cedem a cada instante, face a onda avassaladora do intervencionismo estatal, o sentido político da previsão das receitas e da fixação das despesas públicas merece atenção especial a fim de assegurar os alicerces democráticos do instituto.

Pois, como lembra LAUFENBURGER (4) “a planificação econômica apoia-se na técnica financeira do orçamento”, advertindo logo a seguir “nenhum dos países democráticos se libertará jamais da intervenção econômica e social”.

E, como ressalta o Prof. SYLVIO SANTOS FARIA, em excelente trabalho sobre “Contrôle Parlamentar das Finanças”. (5) “A característica constante na evolução das finanças públicas consiste no tecnicismo da intervenção do Estado no setor econômico, provocando uma impossibilidade de ação dos órgãos políticos por falta de aparelhamento. O poder político, representado pelo Legislativo, vê-se, portanto, em face de uma situação, que exige ou o seu reaparelhamento em bases de cooperação com órgãos técnicos a serem criados em sua estrutura, ou abdicar, como está fazendo, grande parte de sua competência em matéria financeira”.

Assim, urge promover e caracterizar a forma de atuação política do Legislativo, que não acompanhou a evolução do conceito de orçamento, limitando-se ainda, a simples aprovação da lei e ao julgamento final das contas, com base no exame técnico procedido pelo Tribunal de Contas.

O contróle político da execução orçamentária tem, necessariamente, que se voltar para a apreciação do programa administrativo votado. Não basta verificar se as verbas foram legalmente aplicadas ou se os responsáveis pelos

(2) Cours de Science des Finances.

(3) Cordoba — vol. III, 1948.

(4) Finanças Comparadas — Trad. de SILVEIRA LOBO — Rio, 1953.

(5) Divulgado em 1954 pela “Revista da Faculdade de Direito da Bahia”.

dinheiros públicos, gastaram para o fim especificado e se recolheram o saldo. Cumpre examinar se o plano foi executado, ou porque não o foi. Se o Legislativo concedeu um crédito de Cr\$ 100.000,00 para a construção de 100 km de estrada, o órgão político deve verificar se os 100 km foram ou não construídos, se foram apenas 50 km e os cem mil cruzeiros foram consumidos ou se foi totalmente construída e foram dispendidos apenas cinquenta mil cruzeiros. Cabe constatar se os tributos autorizados foram efetivamente cobrados, e bem cobrados, isto é, se não houve sonegação ou dispensa de seu pagamento por parte de contribuinte ou de grupos de contribuintes. Aspectos como estes, eminentemente políticos, fogem ao controle dos órgãos técnicos como o Tribunal de Contas.

O exame e verificação “de como” foram aplicados os créditos concedidos é função técnica, o “porque” e o “para que” é função política.

Tal concepção do controle político se não decorre da inteligência do texto Constitucional e não está expresso nas leis básicas, é, sem dúvida, uma consequência natural, lógica, imprescindível do próprio regime democrático e da definição moderna de orçamento público.

É bem verdade que a doutrina, neste particular, é vacilante. Muito poucos autores e tratadistas abordaram o assunto, e os que o fizeram não foram além de reconhecer ao Legislativo este direito.

Em seu valioso trabalho sobre “Racionalização da Administração Orçamentária”, (6) NEWTON CORRÊA RAMALHO, observa que “tão profundas são as inovações sugeridas pelas novas tendências, que é lícito esperar passe a questão do exame de fidelidade dos responsáveis por dinheiros públicos e da legalidade das despesas efetuadas a constituir aspecto secundário da fiscalização externa da administração”. “Forçoso, porém, é assinalar, prossegue o ilustre técnico patricio, que nesse terreno as realizações práticas, coerentes com as novas tendências, são ainda informes, embrionárias e pouco divulgadas”.

É sabido que o exercício da função predominantemente política dos Parlamentos democráticos se opera através da crítica, da fiscalização, do controle.

“Democracia, segundo CHARLES MERRIAN, é uma forma de organização política em que o controle geral e a direção dos interesses coletivos são habitualmente exercidos pela maioria segundo convenções e normas que garantem a participação e o consenso dos governados”. (7)

E, diz JOÃO MANGABEIRA, “ao Poder Legislativo, a função que todos os dias lhe sobe de importância, como órgão máximo de representação popular, é a de firmar as diretrizes políticas do Estado e a de exercer a fiscalização e o controle sobre os outros poderes, constituindo-se para isso num fórum aberto à manifestação livre das correntes partidárias que o compõem, com um poder dramático mais forte que o da imprensa, do rádio ou do comício”. (8)

(6) Tese do DASP — Rio, 1944.

(7) Que é Democracia — Trad. de M. VASCONCELOS — São Paulo, 1947.

(8) A organização do Poder Legislativo nas Constituições republicanas — “Rev. Forense” — vol. 145.

“No Estado totalitário, lembram EHEBERG e BOESLER (9) não tem objeto a chamada fiscalização política pelo parlamento; não cabe fiscalizar o Chefe para “defender” nenhuma classe de “direitos” de outra autoridade igual ou superior a ela”.

Essencial nos regimes democráticos, o contrôle político, vem perdendo em substância, em objetividade, tornando-se praticamente inoperante, enquanto o orçamento evolui alcançando direta ou indiretamente tôdas as atividades públicas e privadas.

E não precisaríamos recorrer ao direito comparado para afirmar que êste fenômeno é observado em todos os países. A verdadeira revolução que se processou na técnica orçamentária, ainda não inteiramente ratificada pelo Direito Financeiro, reduziu de modo considerável a intervenção do Parlamento no processo orçamentário, com o indiferente e passivo endôso do órgão representativo da soberania popular.

Até mesmo os princípios clássicos orçamentários da anualidade, universalidade, unidade e especialidade, utilizados, entre nós, com o objetivo de facilitar o contrôle, estão hoje, em grande parte, superados. Aliás, êstes princípios são de ordem técnica, metodológica, administrativa e até constitucional, mas não de natureza política. A propósito é interessante registrar o depoimento de LAUFENBURGER: “Nenhum outro país respeitou mais escrupulosamente do que a U. R. S. S. os princípios clássicos da unidade, da anualidade, da especialização orçamentária, e mesmo, numa medida compatível com a sua estrutura econômica, o da universalidade”. (10)

A maior especialização, recomendada notadamente pelos autores franceses e aceita pelos nossos constitucionalistas como meio de fiscalização automática, encontra hoje grandes opositores, que vêem no sistema apenas um incentivo à chamada “química orçamentária”, quando não um óbice a mais para dificultar a tão emperrada máquina administrativa.

Mas, o arbítrio do Executivo escapa sempre à casuística legislativa, tornando, na prática, totalmente inoperante êste processo indireto de fiscalização. HAROLDO SMITH, ex-Diretor do Bureau of the Budget dos Estados Unidos, no seu trabalho sobre “O Orçamento como Instrumento de Contrôle Legislativo e Gestão Executiva” (11) relata que as primeiras tentativas do Congresso para fiscalizar as despesas, “expressas em especificações restritas, foram em grande parte contraproducentes”, adiantando que “são quase inevitáveis as violações quando se estabelecem princípios inflexíveis”.

Entretanto, cumpre notar que sob o ponto de vista político é, talvez, o tário. (12) “Na República, de 1889, para cá, nenhuma conta tem o Congresso tomado ao Executivo em obediência ao n.º 1 do artigo 34 da Consti-

(9) *in Principios de Hacienda Publica* — Trad. espanhola, 1944.

(10) *Obra citada.*

(11) Trad. do DASP — Rio, 1946.

(12) *in* “A Constituinte Republicana” — Vol. I. — Rio, 1920.

tuição apesar de existir na Câmara uma Comissão de “Tomada de Contas”. O Governo não as presta e o Parlamento não as exige. Em matéria de fiscalização orçamentária, as únicas providências que têm dado resultado prático são: primeiro, a que eu chamei de “fiscalização automática”, isto é, a que resulta da discriminação cada vez mais detalhada das verbas da despesa e da proibição do estôrno, impedindo as facilidades que as verbas globais permitiam; e, depois, a “fiscalização paralela”, do Tribunal de Contas, que tem sido de grande proveito na República e que foi criado pelo artigo 89, da Constituição”.

Aliás, cabe, nesta altura, uma referência especial ao Tribunal de Contas. Embora passível de uma reorganização no sentido de tornar mais dinâmica a sua ação fiscalizadora, como o têm reconhecido e proclamado vários de seus ilustres Membros, êste órgão tem prestado relevantíssimos serviços no interesse da probidade administrativa. O contrôle jurisdicional que exerce como instrumento do Poder Legislativo, de forma independente, enérgica e autorizada, assegura a legalidade e a exatidão do emprêgo dos dinheiros públicos.

Neste particular, o Brasil sempre se colocou na vanguarda entre os países que mais cultivaram e resguardaram os princípios orçamentários. Desde o Brasil Colonial até os nossos dias, merecendo menção especial o notável projeto de Constituição elaborado por ANTÔNIO CARLOS, sempre demos destaque ao contrôle da gestão dos dinheiros públicos. Contrôle parlamentar direto, pela obrigação da prestação anual de contas e indireto, depois de 1890, com a criação do Tribunal de Contas.

Nunca foi contestado o direito e o dever do Legislativo, de tomar as contas do Executivo e de apreciá-las inclusive sob o aspecto político. O primeiro orçamento regular do Império aprovado pela Lei de 15 de dezembro de 1830 é, aliás, um exemplo admirável, dentre tantos outros, do quanto estávamos adiantados em matéria de direito orçamentário. Essa lei prescrevia a forma técnica de apresentação da despesa e determinava aos Ministros a apresentação à Câmara dos Deputados, até o dia 15 de maio, de “relatórios impressos, nos quais mui circunstanciadamente expunham o estado dos negócios a cargo de cada Repartição, as medidas tomadas para o desempenho de seus deveres, e a necessidade ou utilidade do aumento, ou diminuição de suas respectivas despesas”. E ainda mais, essa mesma lei de 1830, fixou o processo da fiscalização política do Parlamento, diz o seu artigo 38: “Cada uma das Câmaras poderá instituir Comissões de exame de quaisquer repartições públicas, para obter os conhecimentos indispensáveis ao desempenho de suas augustas funções, e as nomeará dentre os seus membros por escrutínio secreto”.

Não obstante, AGENOR DE ROURE, Ministro e grande defensor do Tribunal de Contas, (13) com sua incontestável autoridade criticava:

“A fiscalização das despesas pelo Poder Legislativo é um princípio de direito orçamentário completamente abandonado entre nós. Entretanto, é um dos mais necessários à existência da verdade orçamentária, porque, como disse VEIGA FILHO, é “uma função que decorre naturalmente da faculdade que o Poder Legislativo tem de conceder os meios para ocorrer à despesa pública; é o complemento ou a sanção final da execução do orçamento”; é, como disse MOLLIEU, citado por VEIGA FILHO, “um segundo exame do orçamento, no

(13) in “O Orçamento” — Rio, 1926.

qual a realidade é posta em presença das promessas, para que os fatos julguem as previsões”. É a base, é a essência mesma do regime orçamentário; é a condição primordial da vida financeira do país; é o eixo da engrenagem constituída pelo direito orçamentário. E não existe, como nunca existiu na prática, permanecendo letra morta na adiantada legislação brasileira sobre a matéria, desde 1850”.

As funções atribuídas ao Tribunal de Contas, são, sem dúvida, de ordem técnica. Como observa, com justeza, o eminente Ministro RUBEM ROSA: (14) “O *exame político* das despesas e receitas públicas é ato de soberania, maximé no caso de aprovação de contas”. E, depois de salientar que este exame é “competência parlamentar”: “Aliás, na elaboração legislativa da lei de meios predominam os *problemas políticos* da determinação das necessidades públicas que satisfazer, bem como os da sua extensão, ao invés dos de *técnica financeira*. Eis porque o parecer do Tribunal não é conclusivo quanto à aprovação ou não das contas do exercício financeiro”.

E continua o ilustre Ministro do Tribunal de Contas, objetivando exatamente a questão que vimos focalizando: “Como órgão que acompanha e fiscaliza a execução orçamentária, não se estende o seu contrôle à *utilidade, conveniência* ou *oportunidade* dos atos submetidos ao seu exame”.

Caracterizado assim, o contrôle político, e considerada a sua importância em vista da nova concepção do orçamento público, resta estudar a forma e a sistemática de sua atuação.

Acreditamos possa ser este contrôle exercido diretamente pelo povo ou através o Parlamento, como órgão máximo da soberania popular.

O princípio orçamentário da “publicidade” vinculado à própria natureza democrática da lei de meios, constitui um elemento eficiente do contrôle político popular.

O especialista norte-americano J. WILNER SUNDELSON, (15) salientando que “o público deve ter plena posse de todos os fatos relativos às finanças do Estado”, acrescenta: “Nossas próprias reformas orçamentárias são bastante recentes para nos recordarem este aspecto do orçamento, o *instrumento do povo*”. “Posteriormente, continua, firmou-se a opinião de que o orçamento não é de fato orçamento a menos que permita livre e irrestrito exame, por parte do público, de todos os seus aspectos.”

Interessante é o depoimento do Prof. sueco N. HERLITZ, da Universidade de Stocolmo: “Há, entre nós, uma regra que, compreendendo bem, parecerá de todo impossível, utópica e incrível aos olhos dum estrangeiro, mas que olhamos em nosso país como base essencial de nossa vida pública. É a regra que reconhece a qualquer cidadão o livre acesso aos documentos pertencentes aos Ministérios, ou repartições centrais e locais. Desta maneira, o público é convocado a controlar toda a nossa administração. Esse contrôle é feito um pouco

(14) in “Da Fiscalização Financeira” — Rio, 1949.

(15) *Princípios Orçamentários* — Trad. CÉLIA NEVES — “R.S.P.”, abril, 1944.

ao acaso. Mas os jornais lá estão sempre informando de tudo o que se passa na administração. Se acreditam tenha havido irregularidade vêm pedir os documentos para criticar". (16)

FERNAND BAUDHIM, dá ênfase à publicidade como meio de contrôle; diz êle: "O contrôle é consequência principalmente da publicidade que se faz em tôrno do orçamento e das discussões relativas ao mesmo. A imprensa comenta e discute os dados orçamentários, o que serve para evitar certos abusos". (17)

ARIZIO DE VIANA ao tratar, em seu livro Orçamento Brasileiro (18) do contrôle externo, diz que "O Orçamento é controlado externamente por duas ordens de atitudes distintas: a atitude legal, constitucional, assumida diretamente pelo Poder Legislativo, e a atitude democrática que o povo exerce, livremente, mas, indiretamente, mediante sua crítica e vigilância, sôbre a conduta dos seus representantes no Parlamento e sôbre os atos do Executivo".

Não há dúvida que a participação direta do povo tem um alto sentido e um valor operante, mas o seu exercício pleno e integral pressupõe, não diria um grau mais elevado de educação cívica, mas, indiscutivelmente, uma mais ampla divulgação de conhecimentos especializados, considerados mínimos para que tal vigilância e tais críticas produzam o efeito desejado.

WILLIAM J. SHULTZ, reconhece que "embora os mecanismos institucionais colaborem na luta a favor da economia governamental, são êles apenas instrumentos e devem ser manobrados e mantidos em bom estado por forças exteriores". E, acrescenta, "uma dessas forças exteriores é o contribuinte sôbre quem recai o ônus do desperdício, das extravagâncias e do malbaratamento do Governo". (19)

Como, entretanto, "raramente o contribuinte tem a intuição, o tirocínio, e o conhecimento técnico das finanças governamentais e a influência política e pública a fim de atuar como fiscal dos interesses próprios e alheios" lembra o conhecido autor americano que o que está além da capacidade de um só indivíduo pode ser realizado por muitos se atuarem em conjunto, mediante o que êle chama de "grupos de pressão". E cita o construtivo trabalho desenvolvido, nesse sentido, pelas Associações de Contribuintes, Órgãos de Pesquisas Câmaras de Comércio e Associações de Classes existentes nos Estados Unidos.

Também no Brasil, e com o mesmo objetivo, encontramos numerosos órgãos e associações de classe, verdadeiras sentinelas na defesa dos direitos de seus associados, e cuja missão orientadora e esclarecedora é reconhecida e apreciada pelo Governo. São elas consideradas por lei como de utilidade pública, e à sua maioria, foram oficialmente concedidas prerrogativas especiais de órgãos técnico-consultivos do Governo.

Mas, o contrôle político da execução orçamentária cabe com mais propriedade e legitimidade ao Poder Legislativo, cuja função precípua é justamente atuorizar a receita e fixar a despesa.

(16) Le controle de l'execution du budget en Suède — "Annalles de Finances Publiques", ns. XI-XII — 1951.

(17) "Precis de Finance Publiques".

(18) 2.^a edição — Rio, 1950.

(19) "American Public Finance" — 3.^a edição — New York, 1947.

O ilustre Deputado ALIOMAR BALEEIRO, em erudita conferência, pronunciada em 1952, sobre o “Tribunal de Contas e Contrôlo da Execução Orçamentária”, depois de lembrar que “A história dos orçamentos e da democracia só pode ser escrita em conjunto”, reconhece que “quem tem o poder de selecionar os serviços públicos que lhe interessam e o de autorizar os impostos para esse fim restrito, será burlado se não tiver outro direito eficazmente assegurado por um meio técnico idôneo — o de verificar se o dinheiro foi gasto realmente para o fim especialmente designado”. (20)

O eminente Professor baiano, entretanto, cita os três tipos de controle orçamentário: legislativo, jurisdicional e político-partidário, este último existente apenas na Rússia, onde o controle é exercido diretamente pelo partido-único e classifica, com toda a propriedade, o regime brasileiro, no sistema jurisdicional, mas procura descobrir “a integração do Tribunal de Contas, na engrenagem política”. Demonstrando o papel deste órgão no “sistema político-jurídico de freios e contrapesos da Constituição”, admite tenha ele funções políticas e assim, conclui necessariamente, no sentido de que as deficiências do controle orçamentário, no Brasil, decorrem do mau funcionamento do Tribunal de Contas.

Efetivamente, com órgão técnico do Legislativo, tem o Tribunal função política, mas, não naquele sentido de controle político. Este, nos termos em que procuramos caracterizá-lo, é ato de soberania, indelegável, inerente do poder político da nação.

A função do Tribunal é eminentemente técnica. Na Constituinte de 1934 este aspecto foi considerado, tendo sido unânime a conclusão no sentido de que não cabem atribuições de ordem política ao Tribunal de Contas. Cardoso de Melo Neto, com toda a bancada paulista, apresentou, em dezembro de 1933, uma emenda ao projeto de Constituição mantendo o Tribunal como preposto do Poder Legislativo, e em sua justificativa salientava: “É preciso tornar claro que o Tribunal de Contas tem por missão exclusiva fiscalizar a execução dos orçamentos de receita e despesa”.

Na sessão de 22/3/34, o Deputado HORÁCIO LAFER, caracterizando o Tribunal de Contas como órgão eminentemente técnico, sugeriu fôsse aproveitada essa função, para um exame prévio do orçamento. Mas tal idéia foi logo abandonada pelo eminente parlamentar, justamente porque essa tarefa seria meramente política. E como disse na ocasião o Deputado LEVI CARNEIRO: o “Tribunal não pode ter atribuições políticas”. (21)

Na Constituinte de 1946, o Deputado ALDE SAMPAIO, confirmando que “o Tribunal de Contas é um simples órgão auxiliar do Poder Legislativo”, dava destaque à “fiscalização feita pelo Congresso, que constitui direito implícito nos regimes políticos”. (22)

O controle político tem como principal escopo examinar a execução do programa político expresso em termos financeiros no orçamento. E não há

(20) *in Estudos sobre a Constituição Brasileira* — Instituto de Direito Público da Fundação Getúlio Vargas — 1954.

(21) “Anais da Ass. Constituinte” — 1934.

(22) “Diário da Assembléia” — 12-6-46.

dúvida de que a responsabilidade política do Governo está sujeita ao controle também político das Câmaras. Aliás, está expresso no artigo 22 da Constituição que “a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional”.

Resta, é bem verdade, o difícil problema das sanções. A nossa Constituição inclui entre os crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a lei orçamentária. E no artigo 83, regula a forma de julgamento, e prevê a hipótese de declarada a procedência da acusação, quando o Presidente ficará suspenso das suas funções.

Estamos porém com AHUMADA (23) quando diz que “embora comumente essas sanções não se apliquem, sua existência é uma limitação e uma ameaça que tem pelo menos conseqüências políticas de impopularidade”.

Caberia, entretanto, quebrar o tabu da tradição parlamentar para tornar mais operante o controle político. A maior soma de poderes que a tendência universal concentra nas mãos do Executivo, a evolução da técnica e da teoria do orçamento público, o abandono do princípio da discriminação e de outros processos de “fiscalização automática”, e o conteúdo político da lei de meios, constituem razões suficientes, mesmo deixando de lado a controvertida questão da parafiscalidade, para justificar uma fiscalização mais assídua, mais profunda, mais objetiva da administração financeira, por parte das Câmaras.

É se o Congresso abdica dessa atribuição, não o faz por falta de instrumento próprio dentro do mecanismo parlamentar. O Regimento da Câmara dos Deputados, em vigor até janeiro de 1955, previa uma Comissão de Tomada de Contas cuja competência era “de opinar sobre a prestação de contas do Presidente da República e os atos do Tribunal de Contas”. Com o novo Regimento, essa Comissão foi extinta, passando suas atribuições para a Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira”. (24)

É oportuno recordar o exemplo da Inglaterra, onde a fiscalização da execução do orçamento é feita pelo “Comitee of Public Accounts” da Câmara dos Comuns, Comissão essa de 15 membros, presidida pelo líder da oposição, que supervisiona, inclusive, todos os serviços de contabilidade através do Auditor Geral.

O exemplo é eloqüente, embora o controle político assumia maior relevância nos regimes presidencialistas, de vez que no parlamentarismo, vigente na Inglaterra, a fiscalização é, por assim dizer, automática, pois o governo é exercido pela própria Câmara, e todos os seus atos dependem, necessária e conseqüentemente da maioria parlamentar.

Mas pode, também, a nossa Câmara, por força constitucional, criar comissões especiais de investigações. E como vimos, já o orçamento do Império de 1831 previa, expressamente, a organização dessas Comissões.

Aliás, como lembra AGUINALDO COSTA PEREIRA (25) “a legitimidade dos inquéritos desta espécie (matéria financeira) foi reconhecida pelo Exe-

(23) *Obra citada.*

(24) Resolução n.º 582, de 31-1-55.

(25) “Comissões Parlamentares de Inquérito” — Rio, 1948.

cutivo, nos Estados Unidos, desde os primeiros tempos: é uma consequência da faculdade de distribuição dos créditos". E "tal faculdade, — afirma Eberling — é implícita no poder de distribuir os créditos".

Outra forma de policiamento de que dispõe o Poder Legislativo é representada pelos requerimentos de informações dirigidos ao Executivo e, sem dúvida, eficientes para o fim colimado.

Diríamos com HAROLDO SMITH (26) que é preciso repetir cada dia o conceito de orçamento "a fim de que nos habituemos a considerá-lo não como a um livro incompreensível mas como a um processo vivo de formação e de execução da política democrática. Aí então, e somente aí, servirá o orçamento tanto aos propósitos do controle legislativo como aos da gestão executiva".

É necessário que o processo político de controle do orçamento se harmonize com a realidade financeira alcançando a multiplicidade de aspectos de que se reveste hoje o orçamento público. Essa é, aliás, uma imposição que decorre dos sadios fundamentos doutrinários e da estrutura democrática do nosso direito financeiro.

(26) *Obra citada.*

Em qualquer organização de certo vulto, há necessidade do processo de planejamento e orçamento. E' preciso conhecer e entender os objetivos, os processos e as atividades. O planejamento é a preparação para a ação, à qual dá sentido e sistema. *O planejamento pode ser definido como o processo de constituir uma base para uma futura linha de ação.*

Principais Processos de Organização e Direção — CATHERYN SECKLER-HUSON — Cadernos de Administração Pública.