

O contrôlê das contas públicas no Brasil

JURANDYR COELHO

JÁ se observou que, sendo o homem um animal gregário, por excelência, vive, sempre viveu e não pode viver senão em sociedade. É isto, no dizer de Duguit, um fato simples e natural. As tendências instintivas — o sentimento de sociabilidade, a solidariedade, o espírito de cooperação — o obrigaram a associar-se a seus semelhantes para lograr mais à princípio a satisfação de suas próprias necessidades, e, posteriormente, para atender às exigências gerais do grupo humano exigências estas criadas pela vida em comum.

Originaram-se dêsse modo, as associações, os agrupamentos dos mais variados matizes, alguns de cunho permanente e outros transitório. Uns formados segundo a vontade do homem; outros, para cuja constituição essa vontade era de todo dispensável. Desenvolvendo-se em número e complexidade, êsses agrupamentos, acabaram por determinar o aparecimento do Estado para que se pudesse organizar e regular as relações da vida social (1).

É, aliás fato notório que, em tôda a sociedade, enquanto se desenvolvem as relações entre os homens, vão surgindo formas padrão que regulam essas relações tendo em vista um fim comum, formas estas que se expressam numa organização. Vale por isso mesmo dizer que a sociedade antecedeu o Estado. (2) e que êste existe e desempenha a sua atividade no sentido de salvaguardar as diferentes instituições, manter a ordem e assegurar o equilíbrio no seio da sociedade por meio do emprêgo da coerção (3) que está prevista nas normas por êle elaboradas (4).

O Estado, portanto, "é" e existe como organismo que, tendo em vista os interesses coletivos, promove o bem estar geral, o aperfeiçoamento político, econômico social, cultural e moral da vida do agrupamento. Visando a consecução de seus

fins, o Estado exerce o seu poder social, organizando a sua defesa e a segurança, estabelecendo, ao mesmo tempo, as normas asseguradoras do seu equilíbrio. Sua atividade, pode-se afirmar, é de interesse geral (5).

Entre os povos primitivos isto, é no tempo quando as necessidades não eram tão prementes, a atividade em que o homem se empenhava de caráter simples esporádico e mal definido. Já na época atual, a ação estatal faz-se sentir de modo mais preciso, mais nítido embora seu campo de ação tenha-se ampliado de maneira considerável. No que respeita a povos diferentes — isto no espaço — relativamente aos quais é preciso levar em conta as peculiaridades que lhes são características, acontece a mesma coisa. Em tudo isso se nota o fenômeno da finalidade do Estado. Como porém pode êle preencher essa finalidade? De que maneira poderá êle promover o bem estar, a saúde, a prosperidade, a civilização? Resposta fundamental seria aquela de que para a consecução de determinado "fim" é necessária a obtenção de "meios". Surgiu assim, o problema de saber de que maneira pode o Estado obter os referidos "meios".

Nas épocas primitivas do proto-Estado ou Urstaat, dos alemães, quando a organização social era ainda informe e mal delineada, as necessidades dos indivíduos eram por êles próprios satisfeitas, porque eram primárias. À medida, porém, que a humanidade evoluiu e em consequência do estado associativo em que passaram a viver os seres humanos, outras necessidades surgiram — as necessidades coletivas — para cuja satisfação não bastava muitas vêzes o esforço exclusivamente individual. *Pari passu* outras exigências se fizeram sentir, exigências estas que o próprio Estado percebeu. Eram necessidades ditas públicas. Tôdas, eias, é forçoso reconhecer, se entrosam de tal maneira que não se pode dizer sejam objeto específico do indivíduo, da sociedade ou do Estado. Para tanto concorre a presunção de que os indivíduos concorrem para a satisfação das necessi-

(1) "The power to enforce regulations involves the existence of the State" Cf. Hunter and Allén, *Princ. of Public Finances*, pág. 1).

(2) "O fator Estado implica a existência de uma sociedade anterior", Duguit, "Souveraineté et Liberté".

(3) A coercibilidade consiste justamente na possibilidade de coerção externa exercida pelos órgãos competentes do Estado, o que já pressupõe a sociedade organizada politicamente e a idéia do direito oficial ou positivo.

(4) "Porque dirigida para os homens e regulando-lhes a atividade, a norma jurídica limita a sua liberdade e na medida da qual não lhe é permitido ir além. Por isso, a norma há que se fazer acompanhara de uma sanção, a qual consiste na possibilidade de coerção". Ruggiero, *Inst.* 7.º ed. vol. I pág. 12.

(5) "A atividade do Estado constitui atividade de interesse geral, (Cf. Jellineck, *Sis. de Dir. Priv. Subj.*)

(6) "L'attività statale, in quanto è diretta a creare la condizion sodisfacenti l'interesse generale costituisce un'attività empressa per la molteplicità dei suoi aspetti e intenti; perciò non cessa nel suo tutto considerata di costituire un'unità un insieme di elementi organicamente disposti e combinati, concomitantemente agenti in vista di un unico fine il perseguimento, cioè degli scopi pubblici". Cf. Tangorra, *Tra. di Scienza della Fin. Soc.* Ed. Milano, 1915, pág. 4.

dades coletivas e públicas, em função das necessidades individuais e que o Estado satisfazendo as necessidades coletivas e públicas, satisfaz também as individuais, seja porque em determinados casos prepondera o interesse do Estado, seja porque, conforme acentua Griziotti (7) a ação estatal é mais econômica.

As referidas necessidades, — o campo de ação do Estado — constituem a sua finalidade e, em consequência de sua integral satisfação, reduz-se a prestação de serviços à coletividade, o que quer dizer satisfação do interesse geral. Onde, estão porém, os “meios”?

É mister procurá-los. É mister pesquisá-los e desenvolver toda a sorte de atividade no sentido de serem obtidos os recursos financeiros com que promoverá a satisfação do interesse geral. Com esse objetivo o Estado exerce o seu poder de império com os recursos que lhe são próprios, com o monopólio de determinadas atividades, com os bens que possui, com certas atividades industriais por ele desempenhadas, etc., porque ele é em si mesmo, uma potência econômica. No momento em que, exercendo as suas prerrogativas soberanas, ele se apropria de bens e riquezas convertendo-os em “meios” destinados à solução do problema de suas necessidades, passa ele a desempenhar a atividade financeira. Exercendo essa atividade — prestando serviços à coletividade — o Estado também exerce duas outras funções — a) função jurídica, pela qual assegura o equilíbrio social, —; b) função social, — com a qual cumpre a sua própria finalidade (8).

Não basta porém, a simples aplicação desses recursos em função do interesse geral. É preciso saber como aplicá-los.

É necessário saber administrá-los. Por isto além da atividade financeira e no campo de ação desta o problema do controle.

É notório aliás que, como complemento indispensável à boa gestão dos negócios públicos, deve haver controle na administração financeira, quer seja esse controle expresso na apreciação de determinado ato econômico ou de um conjunto deles segundo uma determinada norma e objetivando um determinado fim, quer seja ele um meio assegurador do respeito às regras orçamentárias.

Com razão diz Santoro (9): *Nelle amministrazione pubbliche tutto è controllo dall'alta vigilanza, che esercitano le supreme autorità dello Stato, ai più modesti riscontri che, in ogni ufficio, gli impiegati superiori esercitano continuamente, per ragione gerarchica sugli inferiori. Ma in senso ristretto e proprio è quello affidato ad organi speciali,*

(7) BENVENUTO GRIZIOTTI, Princ. de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda, Ed. Madrid, 1935, pág. 6.

(8) “La función jurídica tiene por misión tutelar al país en las relaciones con los demás Estados y asegurar en el interior la tranquila coexistencia e cooperación social. La función social tiende a promover el bienestar, la salud y civilización del pueblo”, Cf. Griziotti, ob. cit. pág. 8.

(9) Scienza delle Finanze.

destinati, dal loro stesso istituto a riesaminare quanto tu esegui un fatto di entrate e di spese pubbliche, da tutte le amministrazioni dello Stato e da tutte le categorie d'impiegati contabile che maneggiarono danaro per conta dello Stato”. Tal necessidade resulta no fato de que a fiscalização que se exige com relação aos dinheiros públicos é indispensável. Poder-se-ia repetir, aqui, o que já disse Waline (10): “*Il est necessaire que l'emploi des deniers publics soit controlé, car il s'agit du maniement de l'argent des contribuables et c'est cet argent qui manient les comptables publics. L' object de ce contrôle esta sans doute d'eviter les soustractions frauduleuses, mais surtout tout l'emploi des deniers nons conforme à la volonté des representants qualifiés des contribuables, c'est-à-dire, de l'autorité budgétaire*”.

Na conceituação do controle na administração financeira a maioria dos autores se inclina de modo geral a considerá-lo do ponto de vista legislativo (11), judiciário (12) e administrativo (13), conceituação esta admissível, acentuando-se, porém, que este último comporta em seu âmbito a seguinte divisão:

- | | | |
|-----|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.º | Contrôle formel ou administrativo pròpriamente dito | Exatidão técnica Exatidão jurídica |
| 2.º | Contrôle intrínseco ou de conteúdo | a) quanto ao orçamento e sua finalidade b) quanto ao orçamento e sua economicidade |

No primeiro caso controle-formal ou administrativo próprio dito (14) verificar-se-ia, por exemplo, se as ordens de pagamento preenchem os requisitos que lhes são necessários ao mesmo tempo em que tem lugar o seu ajustamento às regras contábeis (exatidão técnica). Por outro lado, examinar-se-ia se as mesmas estão em conformidade com a legislação em vigor (exatidão jurídica).

Quanto ao segundo caso, a que se alude apenas incidentalmente — o controle intrínseco ou de conteúdo — a medida serviria de:

- a) base para uma sadia política de compressão de despesas no que tange à economicidade orçamentária;

(10) Manuel Èlem de Droit, Administratif, página 16; 2.ª ed, 1939. Lib. Recueil Sirey.

(11) “Le contrôle législatif est une théorie beaucoup plus qu'une réalité. Cf. Barthelemy — Droit Administratif, pág. 1041.

(12) Barthelemy — ob. cit. pág. 1036.

(13) Cons. Santoro — ob. cit. pág. 397 Leroy Beaulieu — Traité tomo II, pág. 129 e mais recentemente, Bartolome A. Fiorini — Teoria de la Justicia Administrativa, pág. 161 Ed. Alfa-B-Aires.

(14) Com ligeira variação, Bastable — Public Finance pág. 759.

b) diretiva a ser seguida na execução total dos programas de trabalho apresentados pelas unidades administrativas naquilo que diz respeito ao orçamento e sua finalidade.

Ressaltada a necessidade de haver controle na administração financeira do país (o que constitui, na verdade, fenômeno normal na vida dos Estados) verifica-se, por isto mesmo, a exigência imperiosa de órgãos especializados no julgamento das contas públicas de vez que, como diz Nitti, (15) "A simples fiscalização parlamentar nem sempre é eficaz". E' mister, a criação portanto, de "organismos especiais, magistraturas que efetuem a fiscalização parlamentar e possam, permanecendo fora das ingerências do poder executivo, exercer a mais vasta e contínua fiscalização no sentido de tornar o orçamento uma instituição inviolável, e soberana em sua missão de prover às necessidades públicas com o menor sacrifício dos contribuintes (16) organismos estes que tenham em si mesmo um sentido jurídico já que "elle revèle, par dessus les compétences d'exécution du budget, une compétence superiure, qui doit garantir la légalité et la moralité de cette execution" (17).

Por esta razão é que se afirma: "*La funzione che conserva sempre la maggiore importanza, fra quelle amministrazione della Corte dei Conti é pur sempre la funzione di controllo finanziario*" (18).

Côrtes ou Tribunais de Contas, conforme queiram chamá-los, os ditos órgãos podem ser agrupados em três grupos diversos:

a) italiano (Itália, Holanda, Bélgica, Portugal) também chamado de exame prévio e de veto absoluto e impeditivo. Pela sua própria denominação, observa-se que há o exame anterior das despesas e das receitas votadas. Ele exerce a sua ação tanto sobre o material como sobre o pessoal. E' da sua competência a matéria referente aos decretos de nomeação do funcionalismo público, sua legalidade e também se a receita prevista é compatível para ocorrer tal despesa. Regula e fiscaliza as garantias, cauções e fianças fornecidas pelos membros da administração, no momento em que são investidos da função pública. Sua ingerência verifica-se ainda na tomada de contas dos responsáveis por dinheiros públicos, cabendo-lhes outrossim, a elaboração e fiscalização dos contratos de direito público como também o controle de determinadas verbas como as destinadas às aposentadorias, pensões reformas e montepios (19).

(15) Francisco Nitti — Ciência das Finanças, tomo I, pág. 346.

(16) Rui Barbosa — Com. à Constituição, tomo II, pág. 425.

(17) Trotabas Science et législation financière, cit. pág. 106.

(18) Salandra. Diritto Amministrativo — pág. 293.

(19) Cons. Errico Presutti. — Diritto Amministrativo Italiano, vol. III, págs. 409 a 414; 429 a 469. Ed. Giuseppe-Messina. Alberto de Stefani Manuale di Finanza pág. 306 a 308; A. Salandra. ob. cit. pág. 398 a 401.

b) francês (França, Suécia, Espanha, Grécia, Romênia e Turquia) também chamado de exame a posteriori. Nessa modalidade, o exame se realiza depois de aprovado o orçamento, tratando-se, aliás, mais de um consentimento do que de um exame propriamente. O veto tem efeito suspensivo e não impeditivo. Há uma frase que caracteriza nitidamente o sistema, muita confiança antes e grande fiscalização depois (20).

c) belga (Bélgica), também chamado "tipo do exame prévio e do veto limitado". Apresenta de comum com o italiano o exame prévio e dele se afasta no veto que é limitado, constituindo por assim dizer um sinal de alarme de possível ineficiência da administração.

Quanto à natureza jurídica das Côrtes de Contas, no que se refere ao Brasil, muito se discutiu, avultando-se a questão. Rui Barbosa (21) considerava-se como "uma instituição de caráter em grande parte judiciário e político, destinada, por sua índole, a sentenciar em assuntos da mais alta gravidade e a servir de sólido dique aos abusos administrativos nos negócios financeiros".

Manuel Pedro Vilaboim (22), participando do ponto de vista de que as Côrtes de Contas pertencem ao Poder Judiciário, afirmou que "Esse tribunal, conquanto de natureza administrativa, oferece, pelas garantias de independência que se lhe assegurou e pelos requisitos que devem presidir sua composição, tôdas as garantias dos Tribunais do Poder Judiciário". E dizia ele "um verdadeiro Tribunal Judiciário".

Alfredo Valadão (23), em interessante trabalho, escreveu que aquêlê Tribunal constituía "uma delegação do Congresso por via constitucional". Modernamente, porém, Seabra Fagundes, (24), analisando as funções cometidas àquele órgão, atribui-lhe as seguintes características: "parece-nos que, examinando êsse Tribunal em conjunto, não é possível, na sua estrutura e no seu funcionamento, encontrar marcadamente as características dos órgãos judiciários. Quando julga (num âmbito muito restrito) certo que participa da função peculiar ao Judiciário, mas quando diz sobre contratos, ordens de pagamento, despesas e mais atos da gestão financeira da União, integra-se no Poder Executivo, movimentando-se como um de seus elementos. "Por outro lado Castro

(20) Cons. Waline, ob. cit. pág. 100 a 164. Cabantous e Liegecis — Répétition pág. 704 a 721 — 6.^a ed. Lib. Maresco — Ainé. 1882; Leon Aucop — Conférences, pág. 638 a 649. 3.^a ed. Paris; Leroy Beaulieu — ob. cit. tomo II, pág. 127.

Annales de Finances Publiques Comparées. n. I.

(21) Rui Barbosa — ob. cit. vol. pág. 455.

(22) Rev. Acadêmica de São Paulo, pág. 84-1893.

(23) Estudos sobre o Tribunal de Contas.

(24) O Controle dos atos administrativos pelo Judiciário, págs. 111 e 112 (nota 5). Liv. Freitas Bastos em 1941.

Nunes, em substancial artigo (25), expressa o seu modo de ver da seguinte maneira: As Côrtes de Contas não são delgações do Parlamento; são órgãos autônomos e independentes. Mas, existem em função da atribuição política do Parlamento, no exame das contas de cada exercício financeiro”.

Em que pese porém a autoridade daqueles que subscreveram tais pontos de vista, é forçoso

(25) As sentenças do Tribunal de Contas e o Poder Judiciário — art. in — “Revista Forense, vol. 85, pág. 274.

acrescentar que alguns dêles poderiam ser identificados conforme o momento político em que foram ditados. Entretanto, face aos dispositivos constitucionais de 1946, é necessário acentuar que o Tribunal de Contas é auxiliar do Congresso na fiscalização da administração financeira *ex-vi* do disposto no art. 77 n.º I, III e § 4.º; no que se refere ao julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, inclusive a inovação introduzida no texto constitucional estendendo êsse julgamento também aos administradores das entidades autárquicas (art. 77 n.º II). Êsse Tribunal tem assegurada a sua posição autônoma.

* *

*

Sob o sistema antigo de administração, o bom êxito depende quase inteiramente de obter a “iniciativa” do operário, e raramente esta iniciativa é alcançada. Na administração científica, a iniciativa do trabalhador (que é seu esforço, sua boa vontade, seu engenho) obtem-se com absoluta uniformidade e em grau muito maior, do que é possível sob o antigo sistema; e em acréscimo a esta vantagem referente ao homem, os gerentes assumem novos encargos e responsabilidades, jamais imaginados no passado. À gerência é atribuída, por exemplo, a função de reunir todos os conhecimentos tradicionais que no passado possuíram os trabalhadores e então classificá-los, tabulá-los, reduzi-los a normas, leis ou fórmulas, grandemente úteis ao operário para execução do seu trabalho diário. Além de desenvolver dêste modo uma “ciência”, a direção exerce três tipos de atribuições que envolvem novos e pesados encargos para ela.

Estas novas atribuições podem ser grupadas nos quatro tipos abaixo:

Primeiro — Desenvolver para cada elemento de trabalho individual uma ciência que substitua os métodos empíricos.

Segundo — Selecionar cientificamente, depois treinar, ensinar e aperfeiçoar o trabalhador. No passado êle escolhia seu próprio trabalho e treinava a si mesmo como podia.

Terceiro — Cooperar cordialmente com os trabalhadores para articular todo o trabalho com os princípios da ciência que foi desenvolvida.

Quarto — Manter divisão equitativa de trabalho e de responsabilidades entre a direção e o operário. A direção incumbe-se de tôdas as atribuições, para as quais esteja melhor aparelhada do que o trabalhador, ao passo que no passado, quase todo o trabalho e a maior parte das responsabilidades pesavam sôbre o operário.

Ê esta combinação da iniciativa do trabalhador, com novos tipos de atribuições conferidos à direção, que faz a administração científica mais eficiente do que os antigos sistemas.

(Princípios de Administração Científica — *Frederick Winslow Taylor*).

* *

*

Vivemos uma era de dinamismo, uma era chamada por muitos de tecnocracia, onde a seleção de valores se faz necessária. O Estado não possui mais a condição de feudo dos senhores nobres e nem o povo é vassalo. O Estado é uma necessidade para o bem comum, exigindo de todos a maior cooperação e devendo ser um exemplo que norteie a todos. O reflexo da ação estatal é de suma importância, mormente em um país novo, como o Brasil, onde as atividades gerais têm de se pautar pela linha de conduta do Estado. As nações mais velhas, de economia estabilizada, atribuem à direção estatal funções da maior importância, funções estas orientadoras de tôda a vida nacional. O Estado moderno é comerciante, industrial, professor, enfermeira, enfim, assume tôdas as formas, zela pelas relações comerciais e negocia, seja comprando e vendendo, seja entabulando acordos comerciais; é industrial, montando fábricas; ministra ensinamentos através de suas escolas e de seus atos; assiste aos enfermos nos hospitais e pratica a assistência social; dedica-se a tôdas as formas de atividade: é polimorfo.

(Escola Nacional de Administração) de Oscar Vitorino Moreira).