

Evolução do controle orçamentário pelos Parlamentos e órgãos técnicos

Novas formas do controle parlamentar

JARBAS MARANHÃO

Secretário de Estado. Deputado Constituinte em 1946. Senador. Presidente do Tribunal de Contas de Pernambuco. Professor de Direito Constitucional. Membro da Academia Pernambucana de Letras

Os ingleses conquistaram, pelas armas impostas ao Rei João Sem Terra, o direito de discutir e aprovar os impostos, consagrando essa prerrogativa na primeira Constituição escrita, a Magna Carta de 1215.

Essa conquista alcançada na Idade Média sofreu no decurso dos tempos muitos embates, mas acabou prevalecendo como inerente ao Estado de Direito. Por isso é natural que as ditaduras limitem as Assembléias, em matéria orçamentária.

Aos Parlamentos cabe votar a Lei de Meios, em que é prevista a receita e fixada a despesa para determinado exercício, na obediência aos princípios de unidade, universalidade, anualidade, sinceridade, equilíbrio, especialização etc.

Compete-lhes, também, fiscalizar a execução das receitas e despesas públicas.

Mas as Câmaras vibram nas divergências e pulsações dos partidos políticos; e assim foram levadas a instituir um órgão que pela sua isenção ou imparcialidade pode com elas colaborar, mediante um trabalho ponderado e constante, na apreciação dos fatos financeiros.

Surgiram dessa maneira as Cortes de Contas e, com elas, ao lado do controle político, o controle técnico.

O quadro das instituições orçamentárias não pode resumir-se, como entendia RENÉ STOURM, apenas na votação das receitas e das despesas

com o que surge, segundo ele, o direito orçamentário; nem tampouco na votação das receitas e despesas e em sua discussão anual, como afirmava outro grande financista francês, GASTON JÉZE.

O quadro das instituições orçamentárias tem um ciclo maior, completa-se com a prestação de contas.

Deve-se aos barões feudais, com a Carta Magna que exigiram João Sem Terra assinasse, o início do processo democrático no campo das finanças públicas.

A Inglaterra tem a glória de haver instituído o orçamento pelo voto da nação. A sua Revolução de 1688 firmou outro princípio fundamental: o de que “não há tributação sem representação”.

Enfim, as lutas políticas da Inglaterra foram construindo paulatinamente o direito do povo de anuir na contribuição pública, de concordar na cobrança dos tributos, de saber por que os tributos são requeridos pelos governantes e, mais, como eles são gastos e se são gastos visando ao interesse coletivo.

Com o desenvolvimento das funções do Estado, a fiscalização parlamentar tornou-se a etapa final do ciclo financeiro.

Não é uma conquista de nossos dias. A prestação de contas vem de longos tempos. Na Grécia antiga, perdoem-me essa evocação histórica, a assembléia popular — a “Eclésia” — reunida na Ágora — a praça pública — elegia dez oficiais, anualmente, com a missão de tomar contas de arcontes, embaixadores, generais, comandantes de galeras, sacerdotes, de todos aqueles que geriam o dinheiro público.

Roma dava essa importante atribuição ao todo poderoso Senado Romano, que, muitas vezes, a delegava a comissões especiais.

Na Idade Média, os monarcas, preocupados com o patrimônio público, que confundiam com o patrimônio pessoal, criaram as Câmaras de Contas junto ao Conselho do Rei.

O Estado moderno criou os Conselhos de Finanças, com atribuições administrativas e judicantes.

No início do século XIX, surgiram as Cortes de Contas, primeiramente na França e, depois, na Holanda, Bélgica e Itália.

Os ingleses e os americanos preferiram outra modalidade de fiscalizar as finanças públicas — as comissões de contas na Câmara dos Comuns e as comissões do Congresso Americano, assessoradas pelo Controlador e Auditor Geral, um funcionário de muitos poderes e prerrogativas, auxiliado por uma enorme equipe de servidores, empenhados na fiscalização dos dinheiros públicos.

É o controle mais direto pelo Legislativo. Na Inglaterra, o Controlador e Auditor Geral é nomeado pela Coroa e somente demissível com a concordância das duas Casas políticas. É reputado funcionário do Parlamento e, perante ele, responsável.

Nos Estados Unidos, o Controlador Geral é nomeado pelo Presidente da República por um prazo de 15 anos, mas com a prévia consulta e aprovação do Senado. A Lei de Reorganização Legislativa, de 1946, expressou que o *General Accounting Office* é integrante do Poder Legislativo, constituindo-se repartição superentendida pelo Controlador Geral, o qual só pode ser exonerado por *impeachment*, ou decisão conjunta da Câmara e do Senado.

Segundo ensina ALIOMAR BALEEIRO, “o protótipo inglês inspirou o sistema de controle dos países escandinavos, Estados Unidos e algumas repúblicas hispano-americanas do Pacífico, por influência das comissões de peritos que os aconselharam sob a direção do economista Kemmerer”.

Outro sistema de controle é o do *Ombudsman*, peculiar aos países nórdicos, iniciado pela Suécia na Constituição de 1809 e, em seguida, pela Noruega, Dinamarca e Finlândia. Estendeu-se, depois, à Nova Zelândia.

O *Ombudsman* é um Procurador ou Comissário Parlamentar (pode ser uma comissão), nomeado pelo Poder Legislativo para exercer em seu nome, mas com absoluta independência e vastas atribuições, o controle dos atos das administrações civil e militar.

É uma salvaguarda contra abusos “dentro de todo o sistema judicial e administrativo, tanto em nível nacional como local”.

Outra salvaguarda é a resultante do princípio da publicidade, ou seja, do livre acesso de qualquer cidadão aos documentos públicos.

O *Ombudsman*, conforme ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA, pode ser exonerado, se perder a confiança do Parlamento, mas exerce suas funções com inteira autonomia, não se admitindo qualquer ingerência daquele nos assuntos de que conhece.

O escritor e jurista pernambucano BERGUEDOF ELLIOT estudou a matéria com detalhes e proficiência em seu destacado livro *Suécia, uma Democracia Social*.

Existe, ainda, outro tipo de controle das Contas. É o controle Partidário. Sistema adotado na URSS, caracterizado pela fiscalização de um partido único, a prestação de contas devendo fazer-se perante órgãos partidários. Segundo estudiosos, foi criado, em 1944, um Ministério especial para o aludido fim.

No Brasil

Entre nós, foi o Marquês de Pombal que, em 1761, criou o Erário Real, o Tesouro Geral e os Conselhos de Fazenda.

D. João, ao chegar ao Brasil, estabeleceu três Contadorias Gerais para a escrituração por partidas dobradas.

Determinou o lançamento das despesas em livros, disciplinando os pagamentos de natureza civil e militar.

Instituiu uma Conta Geral e um Balanço Semestral.

Era o início do controle interno e de preceitos jurídicos orçamentários.

Em 1821 foi criado o cargo de Ministro da Fazenda. Em 1823, com a dissolução da Assembléia Constituinte, surge o Conselho de Estado.

Os Conselhos de Fazenda, antes aludidos, inspiraram os elaboradores da Constituição Imperial de 1824, que determinaram num dos seus artigos a criação do Tesouro Nacional, organizado sob a forma de Tribunal. Esse Tesouro Nacional mereceu atenção especial do Visconde de Barbacena e do Marquês de Abrantes, tomando, afinal, forma concreta em 1883.

Não só o Marquês de Abrantes, também o Ministro da Fazenda, Alves Branco, em 1845, apresentou projeto de criação de um Tribunal de Contas.

Em 1826 os Senadores Felisberto Caldeira Brant Pontes (mineiro) e José Inácio Borges (pernambucano) apresentaram projetos visando à criação de um Tribunal de Revisão de Contas para conter os descabios financeiros da época. O projeto não logrou aprovação, havendo sido combatido principalmente pelo Senador mineiro Manoel Jacinto Nogueira da Gama, Visconde e, depois, Marquês de Baependi.

Em 1837 a idéia foi, outra vez, agitada por Manoel Alves Branco (baiano), que voltou, em 1845, a apresentar, no Senado, com esse objetivo um projeto de lei; ainda, nessa oportunidade, a idéia não prosperou, havendo dela discrepado Joaquim José Rodrigues Torres, Visconde de Itaboraí e Senador pela província do Rio de Janeiro.

No entanto, o pensamento de ALVES BRANCO era exato quanto à necessidade de ser o órgão dotado da mais plena autonomia e selecionados, com muito zelo, os seus componentes.

Assim ele o dizia:

“A verdadeira necessidade de um Tribunal de Contas é o poder manifestar-se livremente, com independência e conhecimento de causa; por isso, devem procurar-se para ele ilustrações não só científicas, mas também morais. Sem independência não é possível tomar contas.”

No Império, ainda, destacaram-se no empenho de dar à Administração um órgão para fiscalizar os recursos públicos Pimenta Bueno, político e jurista, grande intérprete da Constituição Imperial, e Gaspar Silveira Martins, que foi Ministro da Fazenda e deu autonomia ao chamado Tribunal do Tesouro Nacional. De tal forma ele pugnou pelo fortalecimento deste órgão, que o Professor Paulino Jacques, catedrático de Direito Constitucional da Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, diz que se deve a ele a criação dos Tribunais de Contas no Brasil.

É justo lembrar a diligência do Visconde de Ouro Preto, em 1879, e, mais justo ainda, por tocar de perto a nós pernambucanos, a contribuição de João Alfredo Corrêa de Oliveira, que lutou por um Tribunal de Contas visando a boa aplicação dos dinheiros públicos e fosse como que o alicerce da fiscalização parlamentar.

Afinal, Rui Barbosa, ao alvorecer da República, com o Decreto n.º 966-A, de 7-11-1890, criou o Tribunal de Contas.

Tribunal criado, mas não organizado; e instituído, logo em seguida, no art. 89 da Constituição de 1891. Instituído, como dizia a Constituição, “para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.

Todas as Constituições Republicanas do Brasil consagraram os Tribunais de Contas nos seus textos, ora aperfeiçoando, ora ampliando as suas atribuições.

Todas reconheceram a sua grande importância como órgão situado entre os Poderes, de relevantes e indispensáveis atribuições para a vida pública.

Novas formas do controle parlamentar

A regra da separação dos Poderes, em respeito a atribuições nítidas, distintas, tem se alterado no tempo, em razão do crescimento das atividades do Estado e de outros fatores, que conduziram a uma ampliação da competência do Poder Executivo.

Contemporaneamente, observa-se, no plano institucional, uma participação maior do aludido Poder no trabalho de elaborar as leis.

Em compensação, ao Poder Legislativo, sem perda da tarefa normativa ou da faculdade específica de fazer o direito, foram propiciadas mais largas condições de controle, na procura de uma caracterização das competências e da autonomia e interdependência dos Poderes.

Distendeu-se o Poder do Estado e dilataram-se as funções e responsabilidades da Administração, impondo-se, ao menos nas democracias, maior vigilância quanto à ação dos administradores públicos, numa atmosfera de poderes exacerbados.

As Constituições mais recentes mostram a tendência de fortalecer a capacidade de fiscalização do Poder Legislativo.

Não me refiro, aqui, especificamente, à fiscalização financeira e orçamentária exercida pelos representantes do povo, com a colaboração das Cortes de Contas ou outros órgãos, visando à legitimidade dos procedimentos, à exatidão das contas, moralidade administrativa e avaliação dos desempenhos.

Refiro-me, sim, a um controle de caráter político-jurídico para a defesa dos direitos fundamentais do homem, quando ameaçados ou violentados por atos abusivos de governantes ou autoridades.

A finalidade é buscar o equilíbrio necessário entre os órgãos da soberania, conforme a índole democrática de limitação ou equivalência dos Poderes.

Desenvolve-se, por isso, o controle vinculado às funções do Parlamento, no objetivo — segundo salienta, em magnífico estudo, o ex-Senador JOSAPHAT MARINHO — “de desdobrar a crítica em ação corretiva . . . conforme a inclinação constitucional de reconhecer-se ao Legislativo aptidão ampla para adotar providências ou criar cargos visando à apuração e punição de abusos administrativos”.

Desse modo, objetivando a defesa das liberdades e direitos humanos e bem assim o controle da Administração, os Textos Supremos da República Federal da Alemanha (1949), de Portugal (1976) e Espanha (1979) instituíram, respectivamente, as figuras do *Comissário Parlamentar*, *Provedor de Justiça* e *Defensor do Povo*, todos designados pelo Poder Legislativo, assegurada independência ou autonomia de função.

Diferente pelo motivo de haver sido criado por lei ordinária e nomeação do Conselho de Ministros é, na França, o *Médiateur*, que atua como “intercessor para atender à necessidade social de diálogo e compreensão entre os poderes públicos e os administrados”.

Por sua vez, nossa Constituição determina que a lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta.

Verifica-se, assim, uma propensão nas Constituições de aumentar o zelo ou diligência das assembleias políticas sobre a conduta dos agentes do Executivo.

É um desdobramento ou uma outra face do controle parlamentar, mediante normas e órgãos de competências definidas, que não afetam os Tribunais de Contas nem interferem com as suas atribuições.

Órgãos que — como enfatiza o jurista baiano antes aludido — representam nova dimensão do controle, correspondente à revisão do princípio de partilha dos Poderes.