

A APRECIÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS ANUAIS PELO PODER LEGISLATIVO

Luiz Zaidman

*Ministro Substituto no Tribunal de
Contas do Distrito Federal*

(Vinculação histórica ao sistema parlamentar de
Governo — Objetivos das leis de contas européias —
A adaptação para o sistema presidencial brasileiro
— Sumário da evolução do instituto no Brasil Repú-
blica — Singularidades — Objetivos essenciais e
acessórios dessa etapa do contrôle parlamentar —
Problemas peculiares ao Distrito Federal: amplitude
da função financeira do Senado, como Legislativo do
Distrito; prazos e destinatário da apresentação dos
balanços gerais, para o parecer prévio do Tribunal
de Contas)

Voto em Sessão de 22 de fevereiro de 1968. (Processo n.º 147/68)

CAPITULO I	itens
APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTARIA AO DISTRITO FEDERAL E AOS ESTADOS.	
a) Aplicabilidade ao Distrito Federal	2
b) Aos Estados-membros, extensão dos princípios	3
c) Distinção no tocante aos prazos para prestação de contas e para o parecer prévio	4
d) Aplicabilidade, ao Distrito Federal, das normas, sobre controle de finanças, complementares da Constituição	5
CAPÍTULO II	
A FUNÇÃO FINANCEIRA DO SENADO, COMO LEGISLADOR DO DISTRITO	6 a 9
CAPÍTULO III	
PESQUISA DO SENTIDO E ALCANCE DAS NORMAS APLICÁVEIS.	
a) Simplicidade aparente da solução, em face das premissas examinadas	10
b) Confronto entre as normas complementares e as complementadas	11 e 12
c) Desajustamento do texto legal ao da Constituição, quanto ao destinatário do envio das contas	13 a 15
d) Incerteza quanto ao grau de anterioridade do parecer prévio do Tribunal	16 a 21
e) Roteiro para a exegese da Constituição	22 a 25
f) Vinculação histórica do exame global de contas pelo Legislativo, ao sistema parlamentar de Governo	26 a 30
g) Objetivos das leis de contas européias	31 a 36
h) A adaptação para o sistema presidencial brasileiro	37 e 38
i) Sumário da evolução do instituto no Brasil República:	
I – Quanto à obrigação e prazos para a prestação de contas pelo Legislativo, e à competência do Legislativo	39 (a a m)
II – Quanto ao relatório e ao parecer do Tribunal sobre o exercício encerrado; e quanto aos destinatários e prazos da remessa daquelas peças	39 (a a m)
III – Quanto, especificamente, ao Distrito Federal	39 (a e b)
j) Singularidades do instituto no Brasil	40 a 48
k) Objetivos essenciais e acessórios da apreciação legislativa das contas públicas	49 a 53
l) Conclusão	54 a 61

A consulta do Secretário de Finanças versa acerca de duas questões distintas, em face dos novos preceitos, constitucionais e legais, de direito financeiro: a quem deve o Prefeito apresentar as contas anuais do Governo; e de que prazo dispõe para a entrega. Para deslindá-las há, em relação ao Distrito, que examinar a extensão da incidência do direito federal pertinente, pesquisar a amplitude da função financeira do Senado, como legislativo local, e elucidar o sentido e alcance das normas aplicáveis à solução.

I

APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA AO DISTRITO FEDERAL E AOS ESTADOS.

a) *Aplicabilidade ao Distrito Federal.*

2. A Constituição de 1967 outorgou (art. 45, III) competência ao Senado Federal, para exercer, no Distrito Federal, com o auxílio de seu Tribunal de Contas, “as atribuições mencionadas no art. 71”. Uma vez que estas sintetizam todo o sistema federal de fiscalização financeira e orçamentária; se complementam com o disposto nos subsequentes arts. 72 e 73; e se coordenam às funções de prestar contas anuais, de julgá-las, e de tomá-las, em caso de omissão, fixadas, respectivamente, ao Presidente da República (art. 83, XVIII), ao Congresso Nacional (art. 47, VIII) e à Câmara dos Deputados (art. 42, II); não contém excesso a afirmação de que o controle das finanças do Distrito Federal se efetiva idênticamente ao da União.

b) *Aos Estados-Membros, extensão dos princípios.*

3. Diversa é a posição dos Estados federados, compelidos a se adaptarem em prazo determinado (art. 188) às normas da Constituição, inclusive (art. 13, IV) à fiscalização financeira e orçamentária. Sob esse rótulo, considero consubstanciados, nos aludidos arts. 71 e 73, por constituírem a essência do sistema federal, e conforme análise a que procedi, para efeito de debate, em recente conclave, os seguintes princípios:

- “1 — controle externo da administração financeira pelo Poder Legislativo;
- 2 — controle interno mantido pela Administração, com o fito de criar condições de eficácia para o exercício do controle externo;
- 3 — institucionalização do Tribunal de Contas, como auxiliar irrecusá-

vel do Poder Legislativo, no contrôle externo das finanças públicas;

- 4 – exercício privativo, pelo Tribunal de Contas, das funções: de apreciar, em parecer, as contas anuais da Administração, e, em relatório, o exercício financeiro; de auditoria financeira e orçamentária; de julgamento das contas dos administradores e outros responsáveis; e de julgamento da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões;
- 5 – extensão plena do contrôle externo às entidades autônomas;
- 6 – autonomia *interna corporis* do Tribunal de Contas, idêntica à das corporações judiciárias;
- 7 – equiparação dos Ministros de Tribunal de Contas aos magistrados da mais alta Côrte de Justiça;
- 8 – condicionamento da nomeação de Ministro do Tribunal de Contas, à idade e qualificações especiais e à prévia aprovação do Poder Legislativo;
- 9 – obrigatoriedade de comunicação ao Poder Legislativo, pelo Tribunal de Contas, das irregularidades ou abusos que verificar;
- 10 – são sustáveis os atos da administração financeira, pelo Tribunal de Contas, quando exaurido o prazo concedido para a sanação; mas, êsse veto pode ser suspenso pelo dirigente máximo da Administração, *ad referendum* do Poder Legislativo;
- 11 – são sustáveis, dentro do prazo de 30 dias, os contratos, pelo Poder Legislativo, em face de solicitação do Tribunal de Contas;
- 12 – executoriedade dos atos e contratos administrativos até que sus-tados, sob arguição de ilegalidade, respectivamente, pelo Tribunal de Contas e pelo Poder Legislativo.”

(“Anais do V Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil – 3 a 10 de maio de 1967”, Ed. Tribunal de Contas do Estado da Guanabara, Rio de Janeiro, 1967, 2º vol., págs. 402 e 403.)

c) *Distinção no tocante aos prazos para prestação de contas e para o parecer prévio.*

4. Quanto ao Distrito Federal, os prazos para prestação de contas do Govêrno, e para o parecer, sôbre as mesmas, do Tribunal de Contas local, são, em consequência do exposto, e, ainda, por estarem atados à data de abertura da sessão

legislativa, os estabelecidos nos arts. 83, XVIII (coincidindo com o disposto no art. 42, III, *in fine*) e 71, § 2º; ao passo que, relativamente aos Estados-Membros, subsiste, por compatível com o direito sobrevivendo, a seguinte norma geral de direito financeiro (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964):

“Art. 82 — O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.”

d) *Aplicabilidade, ao Distrito Federal, das normas, sôbre contrôle de finanças, complementares da Constituição.*

5. Decorrentemente, infere-se a aplicabilidade, no que couber, ao Distrito Federal, das normas complementares da Constituição, sôbre contrôle de finanças, contidas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e na Lei da Reforma Administrativa Federal (Decretos-Leis nºs 199 e 200, de 25 de fevereiro de 1967), conforme, aliás, já reconheceu êste Tribunal, em sucessivos pronunciamentos e nos Atos Regimentais nºs 2 e 3, respectivamente de 13 de março e 5 de dezembro de 1967.

II

A FUNÇÃO FINANCEIRA DO SENADO, COMO LEGISLATIVO DO DISTRITO.

6. Mantida a competência da União para organizar o Distrito Federal (art. 17, *caput*, da Carta Magna), função materialmente constituinte, e conferida, ao Senado Federal (art. 45, III, combinado com o art. 17, § 1º), além da função legislativa ordinária discriminada nesse último dispositivo (... “discutir e votar projetos de lei sôbre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração ...”), a fiscalização financeira e orçamentária do Distrito, aquela Câmara do Congresso Nacional assumiu a posição de Poder Legislativo local.

7. Sôbre a abrangência e natureza daquela atuação legislativa deferida com exclusividade ao Senado, impõe-se assinalar que o mestre Sepulveda Pertence, em valiosa “Contribuição à Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro” (“Doutrina e Jurisprudência” — Revista do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, nº 2, págs. 18 a 56), assevera a existência de uma competência legislativa remanescente, a exigir a criação de órgão local (pág. 45); e a insuscetibilidade de delegação legislativa pelo Senado, bem como de veto a suas leis, por decorrerem de atribuição privativa (pág. 46). Embora me pareça que o argüido campo residual se deva distribuir, por “construction”, entre as esferas

de competência, referidas no item anterior, do Senado e do Congresso; e que (com fulcro no princípio de que o modelo federal se impõe quando não objeto de exceção expressa), a primeira só compreende as funções explicitadas de "discutir e votar" (art. 17, § 1º), e as de "promulgar" e "delegar", na forma em que o pode fazer o Poder Legislativo da União, implícitas na asserção "legislar sobre o Distrito Federal" (art. 45, III); a dúvida subsiste, espelhada na própria atuação posterior de ambos os órgãos legisladores e nas lacunas dos trabalhos de recentes comentaristas.

8. Com nitidez, entretanto, se estruturou, na nova Constituição, a indicada função financeira do Senado Federal, como ficou demonstrado no item 2 retro. Os pontos omissos, dizem respeito à prestação de contas anuais do Governo, pelo Prefeito e, também, à tomada dessas contas, em caso de não apresentação, e a seu julgamento. Não há como vacilar, contudo, quanto a que estas últimas atribuições cabem ao Senado, pois contidas na expressão "contrôle externo", do mencionado art. 71, conforme revela seu § 1º. Nem, outrossim, quanto à obrigação do Prefeito: a prestação de contas da administração é princípio constitucional tão imperioso, que sua inobservância, no caso dos Estados-Membros, exige a intervenção, a mais enérgica das sanções de resguardo do Estado Federal (art. 10, VII, g). Além disso, o conceito de fiscalização financeira traz insita a noção de apreciação final das contas pelo Poder Legislativo, segundo as fontes que, nesse plano, inspiraram o direito público brasileiro, como, por exemplo, o sistema francês:

"Le pouvoir financier des Chambres se manifeste enfin d'une troisième manière. Non seulement elles votent l'impôt, déterminent les dépenses publiques et y affectent les revenus e ressources de l'État, mais encore elles seules peuvent approuver définitivement l'exécution de chaque budget, les comptes de chaque exercice financier." (Esmein, "Éléments de Droit Constitutionnel", Ed. Sirey, Paris, 1914, pág. 997).

9. Os poderes do Senado, com respeito às finanças do Distrito Federal, têm, por conseguinte, a mesma plenitude que os do Congresso Nacional, no tocante às finanças da União.

III

PESQUISA DO SENTIDO E ALCANCE DAS NORMAS APLICÁVEIS.

a) *Simplicidade aparente da solução, em face das premissas examinadas.*

10. Com base nas premissas apreciadas, as respostas, aparentemente, se resumiriam na declaração de que o órgão e o prazo são os indicados no art. 29 do

Decreto-Lei nº 199, citado, substituindo-se “Congresso Nacional” por “Senado Federal”, e, “Tribunal de Contas da União” por “Tribunal de Contas do Distrito Federal”.

b) *Confronto entre as normas complementares e as complementadas.*

11. O mencionado artigo estabelece:

“Art. 29 — O Tribunal dará parecer prévio, em 60 (sessenta) dias, contados da entrega, sôbre as contas que o Presidente da República, no prazo constitucional, deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional.

§ 1º — As contas do Presidente da República deverão ser entregues ao Congresso Nacional até o dia 30 de abril do ano seguinte, devendo o Tribunal de Contas ser informado do cumprimento ou não dessa determinação constitucional.

§ 3º — O Tribunal deverá apresentar minucioso relatório conclusivo sôbre os resultados do exercício financeiro, louvando-se, no caso de não apresentação das contas no prazo constitucional, nos elementos colhidos ao exercer a auditoria financeira e orçamentária.”

12. A Constituição, todavia, dispõe:

“Art. 71 —

§ 2º — O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sôbre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

Art. 83 — Compete privativamente ao Presidente:

XVIII — prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao ano anterior;

Art. 42 — Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

II — proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.”

c) *Desajustamento do texto legal ao da Constituição, quanto ao destinatário do envio das contas.*

13. Ocorre, como se vê, cotejando os dispositivos, desarmonia entre os comandos sobre a remessa das contas: no Decreto-Lei, se determina a entrega ao Congresso Nacional, até 30 de abril, acrescentada a expressão: “... devendo o Tribunal de Contas ser informado ou não dessa determinação constitucional”; na Constituição, se estabelece, com referência às contas, que “não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional...”

14. A análise gramatical do reproduzido trecho da Carta Magna revela, em princípio, se isolada a primeira das orações, que, empregado o verbo bitransitivo “enviar” sem complemento indireto, estaria o legislador ordinário autorizado a suprir a lacuna, indicando, como destinatário do envio, ou o órgão incumbido do parecer (Tribunal de Contas), ou o competente para o julgamento (Congresso Nacional). A segunda oração, porém, elimina essa última hipótese: se se impõe notícia ao Congresso Nacional, em caso de não remessa das contas, é porque não cabe a êste recebê-las originariamente.

15. Uma tentativa de conciliação dos dois textos poderia basear-se na distinção entre dois envios das contas: ao Tribunal, para o parecer prévio, até, no máximo, sessenta dias antes de findar-se o prazo para a entrega ao Congresso; e outro, após o Tribunal restituir as contas, efetuado, pelo Presidente da República, ao Congresso, até 30 de abril. Dêste modo, a palavra “entrega” utilizada no *caput* do art. 29, aludido, corresponderia à primeira dessas remessas. O Congresso seria informado do não-envio das contas para o parecer; e o Tribunal, da sua posterior apresentação ou não, pelo Presidente da República, ao Congresso, para julgamento. Admitindo-se tal exegese, no entanto, a frase “não apresentação das contas no prazo constitucional”, utilizada no transcrito § 3º do art. 29, perderia congruência, uma vez que o prazo constitucional vai até “sessenta dias após a abertura da sessão legislativa” (art. 83, XVIII, citado), isto é, até 30 de abril (art. 31, *caput*).

d) *Incerteza quanto ao grau de anterioridade do parecer prévio do Tribunal.*

16. Exposta a dificuldade referente ao destinatário do envio das contas pelo Presidente da República, assinala-se, antes de buscar-se a solução, que outro estôrvo se oferece ao intérprete: o texto constitucional (art. 71, § 2º) não fixa o início do prazo de sessenta dias para o parecer prévio do Tribunal de Contas.

17. Gera-se, daí, a incerteza: ou os sessenta dias para o parecer prévio se integram no prazo para apresentação das contas ao Congresso Nacional; ou, se seguem à terminação dèste. Isto significa: tais sessenta dias para o parecer, ou são anteriores a 30 de abril, ou posteriores; o parecer será prévio, ou à apresentação das contas, ou, apenas, ao julgamento destas.

18. Até o ínclito mestre Pontes de Miranda, em seus recém-editados “Comentários à Constituição de 1967” (Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1967), foi enovelado por aquela imprecisão. Ao dissertar sôbre o art. 42, II, opinou:

“Hoje, conforme o art. 71, § 2º, da Constituição de 1967, se as contas não foram enviadas — dentro do prazo, que é o do art. 83, XVIII — ao Tribunal de Contas, a que incumbe o parecer prévio, tem êle de comunicar a ocorrência ao Congresso Nacional, “para os fins de direito”. (Tomo III, pág. 73).

19. Atente-se para que a explicação “dentro do prazo, que é o do art. 83, XVIII”, quer dizer inequivocamente, dentro do prazo, que é “de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa”.

20. Mas, ao explanar o art. 71, § 2º, assim se contradisse:

“O Presidente da República tem de prestar as contas, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, que é a 1º de março (art. 31), e o parecer do Tribunal de Contas há de ser incluso. Como o Tribunal de Contas tem o prazo de sessenta dias, o Presidente da República tem o dever de enviá-las a tempo de serem examinadas; portanto, pelo menos sessenta dias *antes* da abertura do Congresso Nacional. Se há omissão do Presidente da República, o fato é comunicado pelo Tribunal de Contas ao Congresso Nacional, que, assim, por ocasião da sessão de abertura, fica ciente do ocorrido.” (O grifo consta do original.) (Tomo III, pág. 221.)

21. Apesar do lapso material, aritmético, “sessenta dias *antes* da abertura do Congresso Nacional”, em vez de “até a data da abertura”, verifica-se o acolhimento da alternativa oposta à anteriormente esposada.

e) *Roteiro para a exegese da Constituição.*

22. Tais empecilhos ao intérprete, ressaltam a atualidade e a exatidão da crítica formulada, há cinquenta e cinco anos, pelo excelso Alberto Torres:

“Entre nós, a redação da Constituição e a interpretação constitucional, obedecendo ao critério verbal e analítico, que herdamos de nossos antepassados e dos primeiros educadores de nosso espírito, fazem

de cada disposição particular um princípio isolado, forte e eficiente, contra o conjunto expresso da Constituição, os princípios implícitos em suas cláusulas e as idéias que, precedendo logicamente as razões das disposições expressas e dos princípios implícitos, e dominando-as necessariamente, formam a essência virtual — não só o espírito, no sentido comum da linguagem jurídica — mas a própria força motora, ativa e vital, do código da vida de um povo.”

(“A Organização Nacional”, Cia. Ed. Nacional, São Paulo, 1933, pág. 323.)

23. Por isso, aquêlê insigne pensador chegou a propugnar por que, na própria Carta Magna, se inserissem as normas fundamentais de sua exegese, entre as quais as seguintes:

“II — a base de sua interpretação é o fim prático e social que seu conjunto e seus princípios se destinam a realizar;

III — nem o sentido literal do texto, nem a fonte, origem, escola, ou tradição doutrinária a que estiver ligado, servirá de argumento a qualquer interpretação contrária a seu destino prático e seu fim social;

IV — por elemento histórico da interpretação deve entender-se, não sômente, nem principalmente, os debates, pareceres, discursos legislativos e mais atos preparatórios da elaboração da lei, mas, sobretudo, a razão de legislar e os interêsses, relações e fatos, inspiradores dos princípios legislativos, e seus fins permanentes e gerais.” (Obra citada, pág. 418.)

24. A atenção ao elemento teleológico para a análise de textos constitucionais e legais constitui recomendação incisiva dos hermeneutas. A complexidade do direito positivo no mundo ocidental, a ampliação intensa de seus liames, tendem a dispersar os esforços dos juristas pelos desvios a que conduzem os processos gramatical e lógico. A essa imperfeição não têm ficado imunes os mais insígnies especialistas. Votando vencido, na Côte Internacional de Justiça, em Haia, o notável Philadelpho Azevedo assim recomendava:

“Convém acautelarmo-nos de início para que a excessiva aplicação do método gramatical, o empenho em procurar a intenção dos autores de um texto, ou o apêgo excessivo à lógica formal não cheguem a ponto de tornar, por exemplo, desconhecido o modo pelo qual uma instituição jurídica se adaptou às condições sociais reinantes em determinada parte do mundo.” (“Arquivos do Ministério da Justiça”, vol. 38, junho de 1951, pág. 1.)

25. À luz dos invocados ensinamentos, o essencial, para a interpretação colimada, reside, pois, na compreensão dos objetivos a que visa a Constituição,

ao cuidar, quanto às contas do Governo, do parecer sobre as mesmas, da competência para seu julgamento, e da tomada pela Câmara dos Deputados, em caso de não-apresentação.

f) *Vinculação histórica do exame global de contas pelo Legislativo, ao sistema parlamentar de Governo.*

26. Embora inerente a todos os regimes democráticos, o exame das contas públicas pelo Legislativo, com o auxílio de órgão especializado de controle, se vincula, em sua origem, e quando assume caráter global e periódico, ao sistema parlamentar de Governo, e à tradição, principalmente francesa e italiana, de aprovar a execução do orçamento mediante lei.

27. As mais destacadas cortes de contas européias, sobre cujo modelo se pautou o Tribunal brasileiro, foram criadas ou, ao menos, se desenvolveram sob monarquias constitucionais que consagraram o parlamentarismo. Assinalando, na estrutura daqueles colegiados, os traços basilares das instituições judiciárias e das "Chambres de Comptes" do regime monárquico francês, Victor de Marcé grifava que as diferenças observadas, à época de sua obra, haviam resultado da adaptação ao sistema parlamentar de governo, *in verbis*:

"D'une façon générale, l'organisation de notre Cour des Comptes et de celles de la plupart des Cours de comptes des législations modernes n'est qu'une adaptation atténuée de nos anciennes institutions politiques au régime parlementaire représentatif." ("Le Contrôle de Finances en France et à l'Étranger", Ed. Félix Alcan, Paris, 1928, tomo, I, pág. 497.)

28. Na exposição de motivos em que propunha, em 1890, a expedição do Decreto que veio a receber, em 7 de novembro do mesmo ano, o nº 966-A, instituindo o Tribunal de Contas, Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, reconhecia não ter lição no presidencialismo, e, em seguida, ponderava:

"No regime americano, com efeito, que esperamos ver perfilhado pelo Congresso Constituinte, as Câmaras não têm meios seguros de opor mão repressiva ou preventiva aos abusos dos ministros."

29. Na França, as leis de "réglement des budgets", instituídas em 1818, que se baseiam, entre outros elementos, nas "declarations de conformité", emitidas pela "Cour de Comptes", e em seu "rapport annuel" ao Presidente da República são os instrumentos finais, em relação a cada exercício, da atuação financeira do Poder Legislativo (Stourm, "Le Budget", Ed. Guillaumin, Paris, 1889, pág. 609; Trotabas, "Manuel de Droit Public e Administratif", Ed. Lib. Gén. de Droit, Paris, 1966, pág. 363).

30. Também na Itália, cujo sistema financeiro tanto nos influenciou, a apreciação definitiva, pelo Parlamento, das contas anuais do Governo, mediante

a lei de "approvazione del rendiconto", se lastreia em uma "deliberazione" da "Corte dei Conti" e em uma "relazione" por ela apresentada ao Govêrno (Pasini, "Legge sulla Instituzione della Corte dei Conti", Ed. Unione, Turim, 1883, pág. 634; João Lyra Filho, "Contrôle das Finanças Públicas", Ed. Livro S.A., Rio de Janeiro, 1966, pág. 235).

g) *Objetivos das leis de contas européias.*

31. Essas leis especiais de finanças representam, em essência, um segundo exame do orçamento, em que as realidades são postas em presença das promessas, e os fatos julgam as previsões. É o conceito de Mollien, em 1830, na Câmara dos Pares francesa, lembrado por Stourm, na obra e páginas citadas, e inúmeras vezes reproduzido em trabalhos especializados, pela síntese e precisão com que revela o significado das leis de aprovação de contas.

32. Sempre, porém, a par das idéias de contrasteação, de regularização de atos financeiros, e de acertamento e conclusão das contas, prosperou o pressuposto de que a edição de tais leis implicava uma baixa na responsabilidade do Govêrno, em relação ao exercício encerrado.

"En général, le droit public constitutionnel établit que les dépassements budgétaires (du côté des dépenses) ont besoin d'être ratifiés par la représentation nationale, et que le gouvernement doit recevoir de la représentation nationale, décharge pour les comptes du budget de l'État des périodes financières écoulées, comptes clos et déposés devant le Parlement (Constitut. Pruss. art. 104)." — (Adolph Wagner, "Traité de la Science des Finances", trad. franc., Ed. Giard & Brière, Paris, 1909, tomo 1, pág. 241).

33. Com alcance e repercussão peculiares ao sistema parlamentar, em que Govêrno e Câmaras, no dizer agudo de Kranenburg, "trabajan mano a mano" ("Teoria Política", trad. esp., Ed. Fondo de Cultura Econômica, México, 1941, pág. 107), as leis de encerramento do exercício financeiro induzem exame sôbre a responsabilidade do Executivo pela gestão dos dinheiros públicos. Na realidade, apesar de terem como objetivo o encerramento do processo orçamentário, com referência a determinado período, —

"... il Parlamento può, in tale occasione, sollevare una questione di responsabilità ministeriale, che va risolta o con uno speciale *bill* d'indennità o con un voto di biasimo. Rispetto a questo esame di responsabilità, che per le ragioni anzidette devesi considerare quale scopo ultimo della presentazione del rendiconto, ..."

"... potendo il Parlamento nella deliberazione della Corte e nella relativa relazione trovare gli elementi che occorrono per votare senz'al-

tro la legge di approvazione o provocare un dibattito sulla responsabilità di questo o quel Ministro.” (Vicário, “La Corte dei Conti in Italia”, Ed. Vallardi, Milão, 1925, págs. 188 e 176).

“... en particulier, le vote du budget e de la loi de comptes fut l’occasion de questions multiples e d’un contrôle minutieux sur les actes administratifs des ministres.” (Gaston Jeze, “Cours de Science des Finances”, Ed. Giard, Paris, 6^a ed., 1922, pág. 37).

34. Tais questões de responsabilidade não passam, no entanto, de consequência da apreciação das contas; não a integram, não a compõem, sequer de modo complementar; apenas decorrem, e não necessariamente, dos resultados, expressos nos balanços, das apurações, contrastações e levantamentos contábeis. Trata-se, pois, de efeito e não de conteúdo. Não se confundem o controle parlamentar da responsabilidade ministerial, mediante questões, interpelações, e moções de censura e de confiança, com o da execução orçamentária, cuja etapa última é a lei de encerramento do exercício, fundada no princípio da Revolução Francesa (art. 14 da Declaração de Direitos de 1789) de que cabe ao cidadão, diretamente ou por representantes, “suivre l’emploi” dos dinheiros públicos, assim explicitados na lei de 17 de setembro de 1791:

“L’Assemblée nationale juge et apure définitivement les comptes de la nation.” (*Apud* Stourm, ob. cit., pág. 610).

35. Outro escopo das leis de contas remonta aos seus primórdios: servirem de base às estimativas do orçamento seguinte. Stourm (ob. cit., pág. 608), reportando-se ao texto da lei de 15 de maio de 1818, que as instituiu em França (art. 102: “Le règlement définitif des budgets antérieurs sera, à l’avenir, l’objet d’une loi particulière, qui sera proposée aux Chambres avant la présentation de la loi annuelle des finances”), mostrava que essa anterioridade em relação ao projeto de orçamento, já não mais conseguida, fôra vantajosa, durante a Restauração, e recordava a frase constante do relatório de Augustin Périer, em 1828, a propósito do projeto de lei de contas de 1826: “Le passé vient ainsi porter sa lumière sur l’avenir”.

36. Mas os atrasos nos levantamentos de contas, a crescente complexidade destas, o aperfeiçoamento da técnica orçamentária nas últimas décadas, e os novos e profundos alvos das finanças modernas, esmaeceram, na prática, a utilidade do instituto.

“... les retards habituels dans l’établissement et la production des comptes, et le peu intérêt que le parlement a toujours porté au vote de cette loi, on fait perdre toute efficacité pratique pour le contrôle du budget.” (Trotabas, ob. cit., pág. 363).

“... a função que deveria exercer a prestação de contas — a de fornecer ao Parlamento elementos úteis de julgamento para o exame do orçamento de previsão do novo exercício — é hoje praticamente exercida pelo orçamento econômico nacional.” ... “documento estatístico redigido pelo Governo, para o qual não é exigida aprovação pelo Parlamento.” (Contribuição da Corte de Contas da Itália, por sua delegação, ao 3º Congresso Internacional das Instituições de Controle das Finanças Públicas, “Anais”, Ed. Livro S.A., Rio de Janeiro, 1959, pág. 256).

h) A adaptação para o sistema presidencial brasileiro.

37. O legislador constituinte de 1891, introduzindo (art. 34, 1º) a tomada, pelo Congresso Nacional, das contas da receita e da despesa relativas a cada exercício financeiro após serem liquidadas e verificadas quanto à legalidade pelo Tribunal de Contas (art. 89), adotou os padrões de controle administrativo e político de finanças consagrados no sistema parlamentar. No Império, a Constituição de 25 de março de 1824, no art. 172, obrigava o Ministro da Fazenda a apresentar, anualmente, na Câmara dos Deputados, com a proposta orçamentária, o balanço-geral relativo ao ano antecedente, e o Decreto Legislativo nº 313, de 18 de outubro de 1843, nos arts. 5º e 6º, dispunha sobre o oferecimento concomitante de proposta de lei de aprovação das contas, fixando definitivamente a receita e a despesa realizadas, e de justificação, quer dos excessos de despesa, em relação às dotações votadas, quer da não-aplicação de créditos.

38. A grande nação americana, sob cujo paradigma estruturamos nossas instituições republicanas, não nos dava exemplo de reexame anual, pleno e conjunto, pelo Congresso, da execução do orçamento. Mesmo depois da criação, mediante o “Budget and Accounting Act”, de 1921, do “General Accounting Office”, independente dos departamentos executivos, e posto, como agência do Congresso, sob o controle e orientação do “Comptroller General”, este —

“... não proporciona ao Congresso uma revisão geral dos livros, o que serviria para demonstrar como o dinheiro é empregado e a finalidade deste emprêgo. Não utiliza a técnica de revisão dos livros, a fim de fornecer informação útil ao Congresso de maneira regularizada.” (A palavra “livros” está em lugar de “contas”, por impropriedade de tradução.) (Roland Young, “O Congresso Americano”, trad. port., Ed. Forense, Rio, 1966, pág. 241.)

i) *Sumário da evolução do instituto no Brasil República.*

39. Um sumário da evolução do instituto do direito positivo da República, até o advento da Constituição de 1967, cujos textos reproduzimos no item 12, revela as seguintes variações principais:

I — QUANTO À OBRIGAÇÃO E PRAZOS PARA A
PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO EXECUTIVO,
E À COMPETÊNCIA DO LEGISLATIVO:

a) Da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, constava, apenas, que o Congresso Nacional tomaria as contas alusivas a cada exercício (art. 34, 1º) e que o Tribunal de Contas lhes procederia à liquidação e lhes verificaria a legalidade “antes de serem prestadas ao Congresso” (art. 89); a Constituição Provisória, de 22 de junho de 1890 (Decreto nº 510), era totalmente omissa a respeito;

b) O Decreto Legislativo nº 30, de 8 de janeiro de 1892, definia como crime de responsabilidade do Presidente da República “não prestar ao Congresso, no prazo legal, as contas da receita ou despesa de cada exercício, devidamente processadas e documentadas” (art. 50);

c) O Decreto Legislativo nº 2.511, de 20 de dezembro de 1911, sob a ementa “regula a tomada de contas ao Governo pelo Congresso Nacional”, estabeleceu, no art. 1º, que o Presidente da República enviaria “anualmente, até o dia 15 de maio, as contas da gestão financeira durante o penúltimo exercício encerrado”; e previu: o parecer do Tribunal sôbre as mesmas, “antes de prestadas ao Congresso” (art. 1º, § 5º); a aprovação ou não em “projeto de lei” elaborado pela Comissão de Tomada de Contas da Câmara dos Deputados (art. 2º); e, mais, que “não sendo aprovadas as contas pelo Congresso”, teria lugar “o processo de responsabilidade de que trata o Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892” (art. 2º, § 1º);

d) O Código de Contabilidade da União (Decreto Legislativo nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922) impunha (art. 20) a organização das contas de cada exercício, até 30 de novembro do exercício seguinte, pela Diretoria Central de Contabilidade; e, supletivamente, pelo Tribunal de Contas, se não as recebesse até 31 de dezembro subsequente, para exame; prescrevia também (art. 24) que, examinadas pelo Tribunal de Contas, as contas deveriam ser enviadas ao Governo “para que este, no prazo fixado”, as remetesse “ao Congresso, com o projeto de liquidação definitiva do exercício”;

e) O Regulamento-Geral de Contabilidade Pública (Decreto nº 15.783, de 8 de novembro de 1922 — aprovado pelo art. 162 do Decreto Legislativo nº 4.632, de 6 de janeiro de 1923) dilatava (art. 100), até 31 de maio, o prazo de envio das contas, pelo Governo ao Congresso; confirmava (arts. 129 e 130)

as disposições acima citadas do Código de Contabilidade; e declarava (art. 131) a intangibilidade do balanço depois de aprovado pelo Congresso;

f) O Decreto do Governo Provisório, nº 20.393, de 10 de setembro de 1931 (Reforma Niemeyer), adotando o regime de gestão para a contabilidade federal, fixou em sessenta dias o prazo em que a Contadoria Central da República, findo o ano fiscal, apresentaria, ao Ministro da Fazenda e ao Tribunal de Contas, o balanço anual, "para os fins previstos na legislação vigente" (art. 41);

g) A Constituição, de 16 de julho de 1934, assentou a "competência exclusiva do Poder Legislativo" para "julgar as contas do Presidente da República" (art. 40, c); determinava que, "inaugurada a Câmara dos Deputados, passará ao exame e julgamento das contas do Presidente da República"; a organização das mesmas por uma comissão eleita pela Câmara dos Deputados, caso não prestadas (art. 29 e seu parágrafo único); prescrevia, ainda, a apresentação do balanço do exercício, pelo Ministro da Fazenda, ao Presidente da República, "para ser enviado à Câmara dos Deputados, com o parecer do Tribunal de Contas" (art. 98, parágrafo único, 2º);

h) A Constituição, de 10 de novembro de 1937, era omissa;

i) O Decreto-Lei nº 426, de 12 de maio de 1938 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas, prevista no art. 114 da Carta Política de 1937), fazia, no entanto, menção às "contas do Presidente da República à Câmara dos Deputados" (art. 20, § 5º);

j) A Constituição, de 18 de setembro de 1946, deu competência exclusiva, ao Congresso Nacional, para "julgar as contas do Presidente da República" (art. 65, VIII) e competência privativa à Câmara dos Deputados para a iniciativa da tomada de contas do Presidente da República, "mediante designação de comissão especial, quando não forem apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa" (art. 59, II); e, entre as atribuições do Presidente da República, se inseria a de prestar contas ao Congresso Nacional, anualmente, dentro do mencionado prazo (art. 87, XVII);

k) A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1959, que definiu os crimes de responsabilidade, incluiu entre estes o de não-cumprimento, pelo Presidente da República, e pelos Governadores de Estado, daquela obrigação constitucional (arts. 9º, 2º e 74); e a Lei nº 3.528, de 3 de janeiro de 1959, considerou crime de responsabilidade dos Prefeitos Municipais não apresentar, à Câmara dos Vereadores, no prazo da lei, "contas documentadas, relativas ao exercício anterior, bem como não lograr aprovação das mesmas contas por motivo de emprêgo ilícito dos dinheiros públicos (art. 1º, 13);

l) A Emenda Constitucional nº 4 (Ato Adicional), de 2 de setembro de 1961, que instituiu o sistema parlamentar de Governo, deslocou para o Pre-

sidente do Conselho de Ministros (art. 18, VII) a atribuição de prestar anualmente contas, “dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa”; a Lei Complementar ao Ato Adicional, de 17 de julho de 1962, nada acrescentou a propósito do assunto; e a Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963, restaurando o sistema presidencial anterior, mediante uma só disposição genérica, fez aquela obrigação retornar ao elenco de atribuições do Presidente da República;

m) A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro), estatuiu, no art. 82, já transcrito, que o Poder Executivo, anualmente, prestaria contas “ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas leis orgânicas dos Municípios”.

II — QUANTO AO RELATÓRIO E AO PARECER DO TRIBUNAL SÔBRE O EXERCÍCIO ENCERRADO; E QUANTO AOS DESTINATÁRIOS E PRAZOS DA REMESSA DAQUELAS PEÇAS:

a) O Decreto Legislativo nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas, apenas estipulava (art. 9º) que suas comunicações com o Congresso se efetuariam mediante relatórios anuais e declarações quinzenais, “quando para estas houver assunto”;

b) O Decreto Legislativo nº 392, de 8 de outubro de 1896, que reorganizou o Tribunal, previu, no art. 2º, § 2º, 2, g, seu “relatório anual dirigido às Casas do Congresso”, sôbre a situação da Fazenda Federal, contendo parecer “sôbre a expansão” da despesa, e menção dos abusos e omissões na execução orçamentária; anteriormente, o Decreto nº 1.166, de 7 de novembro de 1892, cujo título II constituía o primeiro regulamento do Tribunal, dispusera que o relatório seria dirigido ao Ministro da Fazenda (art. 32, § 3º);

c) O Decreto nº 2.409, de 23 de dezembro de 1896, que regulamentou o aludido Decreto Legislativo nº 392, discriminou, no art. 247, o conteúdo do relatório anual ao Congresso, prevendo sua apresentação “durante a sessão legislativa”;

d) O Decreto Legislativo nº 2.511, citado, exigindo o parecer do Tribunal sôbre “a regularidade e exatidão” das contas de cada exercício, “antes de presentes ao Congresso, para julgamento” (art. 1º, § 5º), não estabeleceu prazos, salvo o de envio das contas, já mencionado;

e) O Código de Contabilidade da União e o Regulamento-Geral de Contabilidade Pública, citados, instituíram (arts. 20 e 130, respectivamente) a competência supletiva do Tribunal para, caso as contas não lhe tivessem sido remetidas pelo Govêrno, até 31 de dezembro do exercício seguinte, organizá-las, “de modo que, em qualquer caso, seja cumprido o preceito da apresentação anual

de tais contas ao Congresso Nacional"; não delimitaram o prazo para que o Tribunal proferisse o parecer, mas determinaram (art. 24 do Código) que as contas, em dois exemplares (art. 129 do Regulamento), após o exame do Tribunal, seriam enviadas ao Governò, "para que este, no prazo fìxado", as remetesse ao Congresso;

f) O Decreto nº 15.770, de 1º de novembro de 1922 (Regulamento do Tribunal), reproduziu, nos arts. 30, § 4º, I e II, e 194, regras preexistentes sòbre o parecer e o relatório;

g) A Constituição de 1934 dispòs:

"Art. 102 — O Tribunal de Contas darà parecer prèvio, no prazo de trinta dias, sòbre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado."

h) A Lei Orgânica do Tribunal a seguir editada (nº 156, de 24 de dezembro de 1935) especificou que a comunicação de não-envio das contas seria feita no relatório do Presidente do Tribunal, e que, se as contas tivessem sido presentes à Còrte, no "prazo constitucional", aquèle relatório acompanharia o parecer (art. 43, §§ 2º e 3º);

i) A Lei Orgânica do Tribunal sob a Constituição de 1937 (Decreto-Lei nº 426, referido) fìxou em trinta dias o prazo para o parecer do Tribunal "sòbre as contas do Presidente da República à Câmara dos Deputados", as quais deveriam ser submetidas ao exame do Tribunal até 30 de abril de cada ano (art. 20, § 5º), e, em seguida, restituídas, ao Presidente da República, com o parecer (art. 54, paràgrafo único);

j) A Constituição de 1946 estabeleceu:

"Art. 77 —

f 4º — O Tribunal de Contas darà parecer prèvio, no prazo de sessenta dias, sòbre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado."

k) A subseqüente Lei Orgânica do Tribunal (nº 830, de 23 de setembro de 1949) aduziu que a comunicação ao Congresso se faria quando não apresentadas as contas ao Tribunal, até 10 de março (art. 38); e manteve a regra introduzida pelo Decreto-Lei nº 426, citado, de restituição das contas examinadas, ao Presidente da República, com o parecer da Còrte (art. 38, § 2º);

l) A Lei nº 869, de 16 de outubro de 1949, que extinguiu o período adicional ao exercício financeiro, prorrogou até 12 de março de cada ano, o prazo para levantamento dos balanços anuais pela Contadoria-Geral da República, e para apresentação dos mesmos ao Tribunal (art. 5º);

m) A Lei nº 4.320, citada, acentuou, no art. 82, em relação a tôdas as esferas de govêrno, que as contas do Poder Executivo devem ser submetidas ao Poder Legislativo, “com o parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente” (§ 1º); e que, no município onde não os houvesse, a Câmara de Vereadores poderia designar peritos para emitirem o parecer (§ 2º).

III — QUANTO, ESPECIFICAMENTE, AO DISTRITO FEDERAL:

a) A Lei de Organização Administrativa (nº 3.751, de 13 de abril de 1960) previu que o Prefeito prestaria (art. 19, parágrafo único) as contas alusivas ao exercício anterior, na data da instalação da Câmara do Distrito Federal, cujo funcionamento anual não poderia exceder de quatro meses (art. 7º); e que ao Tribunal de Contas do Distrito Federal competiria (art. 15, VI) dar parecer sôbre aquelas contas, “no prazo de trinta (30) dias, contados da data em que forem apresentadas”;

b) A Emenda nº 3, de 8 de junho de 1961, à Constituição de 1946, deu competência (art. 3º) ao Congresso Nacional para exercer, até que instalada a Câmara local, “a função legislativa em todos os assuntos da competência do Distrito Federal”; alçou, dêste modo, ao plano constitucional, preceito semelhante, contido no art. 40 da mencionada Lei de Organização Administrativa.

j) Singularidades do instituto no Brasil.

40. Essa visão de conjunto da legislação republicana, suplementada pela preciosa reconstituição histórica que se deve ao insigne mestre José Pereira Lira, quando Ministro-Relator das contas do Govêrno federal, alusivas ao exercício de 1951 (“Relatório do Tribunal de Contas — Exercício de 1951”, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1956, págs. 166 a 220), proporciona dados relevantes sôbre as singularidades com que adaptamos e fomos reajustando, à nossa organização política, o instituto do exame geral legislativo da execução de cada orçamento.

41. Sob a Constituição do Império, nos têrmos do seu art. 172, regulamentado pelo Decreto Legislativo nº 313, de 1843, aludidos no item 37 retro, a apresentação do balanço geral visava à fixação definitiva, mediante lei, da receita e da despesa. O “exame da administração passada e reforma dos abusos nela introduzidos”, que, segundo o art. 37, 1º, deveria principiar na Câmara dos

Deputados, não tinha vinculação direta com aquela apreciação anual de contas, ao contrário do que alegaram Dídimo da Veiga, no Relatório da Presidência do Tribunal de Contas referente a 1911 (trecho reproduzido no mencionado Parecer Pereira Lira, pág. 202), e Agenor de Roure ("O Orçamento", Ed. Pimenta de Mello, Rio de Janeiro, 1926, pág. 282). Com efeito, o art. 13, 6º, da nossa primeira Carta Magna, dera competência à Assembléia-Geral, "para instituir exame da administração, que acabou, e reformar os abusos nela introduzidos", não, porém, em relação a cada exercício financeiro, mas "na morte do Imperador ou vacância do trono".

42. Enquanto na França, o instituto provindo do aludido princípio de 1791, segundo o qual cabia à Assembléia Nacional julgar as contas da Nação, se consubstanciara, desde a Lei de 1818, citada no item 35 retro, na expressão "règlement des budget", e, até a Constituição de 1946, em disposição semelhante e expressa (art. 18: "L'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation"); enquanto, pois, o verbo julgar era ali empregado, a princípio, e no sentido mais amplo, e logo desaparecia do direito positivo; no Brasil, abandonamos as expressões "fixar definitivamente" (Lei de 1843, citada), "tomar" (Constituição de 1891, art. 34, 1º, referido) e "aprovar" as contas (Decreto Legislativo de 1911, mencionado), para utilizar, em nossas Constituições de 1934, 1946 e 1967, o rótulo "julgar as contas do Presidente da República" (arts. 40, c, 65, VIII e 47, VIII, respectivamente), que transbordou para a legislação dos Estados e Municípios. Não atentaram os constituintes para que, mesmo sob o parlamentarismo, o conteúdo das leis de contas, como demonstrado no item 34 retro, é, em substância, financeiro e contábil, dêle constituindo mero efeito, apenas possível, a responsabilização dos altos dirigentes.

43. Originou-se, em conseqüência daquele modo de redigir, e em razão do apêgo à exegese literal, uma concepção antinômica da teoria presidencialista, e com especiais repercussões no plano estadual e municipal: a de que o Poder Executivo estaria sujeito anualmente a um julgamento de responsabilidade funcional, perante o Congresso; e de que, por isso, a aprovação parlamentar de contas assumiria, no âmbito penal, efeito anistiantes, ou melhor, operaria como causa especial de extinção de punibilidade (nesse sentido, Alcino Pinto Falcão, "Novas Instituições do Direito Político Brasileiro", Ed. Borsoi, Rio, 1961, págs. 219 e 221). Em contrário, tinha havido decisão do Supremo Tribunal Federal, em matéria de contas de Governador de Estado, pouco depois mencionada pelo ínclito Nelson Hungria, um dos Ministros julgadores, nos seus "Comentários ao Código Penal", Ed. Forense, Rio, 1959, 2ª ed., pág. 345.

44. E, na jurisprudência dos tribunais estaduais, se vinha firmando o entendimento de que a aprovação de contas por Câmara Municipal, isentava os Prefeitos de responsabilidade penal ("Revista dos Tribunais", vols. 219, pág. 32, 220, pág. 86, e 230, pág. 39). Impugnou-o, justificadamente, Hely Lopes Mei-

relles (“Direito Municipal Brasileiro”, Ed. Revista dos Tribunais, 1957, vol. II, págs. 633 e 634). Em aresto posterior, o Tribunal de Justiça de São Paulo veio a considerá-la a argüida isenção restrita, apenas, aos fatos contidos nas contas aprovadas (“Revista dos Tribunais”, vol. 286, pág. 75). Ovidio Bernardi (“Responsabilidade dos Prefeitos Municipais”, Ed. “Revista dos Tribunais”, São Paulo, 1962, pág. 206), citando alguns dos pronunciamentos acima indicados, referiu-se à questão como “melindrosa”, e salientou que “sòmente o tempo e a experiência se encarregarão de exigir do legislador constituinte ou ordinário normas legais mais esclarecedoras e pormenorizadas”.

45. Há menos de dois anos, no Supremo Tribunal Federal, sua Terceira Turma concedeu, por três votos contra um, o *Habeas-Corpus* n.º 43.049, em favor de um ex-Prefeito de Manaus, sob o fundamento de que, lhe havendo a Câmara local aprovado as contas, nas quais se continha o produto da cobrança de taxa criada por ato executivo, não cabia processá-lo por concussão. Foi vencido o eminente Ministro Carlos Medeiros Silva, asseverando, inclusive, que o precedente contribuiria “para a deterioração do regime democrático representativo”; e, entre os votos vencedores, o do eminente Ministro Prado Kelly ressaltava, quanto à aprovação da Câmara, que, *in verbis*, “se se tratasse de débito de outra natureza, eu vacilaria sôbre se é ou não conclusivo êste procedimento” (“Revista Trimestral de Jurisprudência”, vol. 37, agosto de 1966, págs. 424 a 431).

46. Na verdade, a apreciação de contas, pelo Legislativo, poderia afetar responsabilidade penal preexistente, ao sobrevir convalidação parlamentar, expressa ou inequívocamente implícita, de infrações que, por isso, passassem a ser puníveis mais brandamente, ou até deixassem de configurar delito. Mesmo nessas hipóteses, porém, só a análise em processo penal, ou político-penal, revelaria a extensão da eficácia daquele convalidamento, e de sua harmonia com prévia definição legal, quer de causa excludente de criminalidade, quer de fato extintivo de punibilidade, quer de circunstância atenuante da pena.

47. Conduzimos, no Brasil, da maneira relatada, por intrincados meandros, e até para surpreendentes efeitos penais, uma atribuição do Poder Legislativo que consiste, em essência, na fixação definitiva dos números da execução orçamentária e extra-orçamentária. E, se, de um lado a exageramos, de outro, a relegamos a irrelevância injustificável. Agenor de Roure, em 1926, consignando possuímos, desde os meados do século anterior, adiantada legislação sôbre o tema, lamentava: “A fiscalização das despesas pelo Poder Legislativo é um princípio de direito orçamentário completamente abandonado entre nós” (ob. cit., pág. 283). As sínteses mais recentes sôbre o Poder Legislativo têm até omitido o assunto, ou o reduzido a uma linha de menção (Accioli de Vasconcellos, “O Contrôlo de Legalidade da Administração pelo Poder Legis-

lativo”, in “Revista de Informação Legislativa”, Senado Federal, nº 8 – dezembro de 1965, págs. 27 a 38; Afrânio de Carvalho, “Poder Legislativo”, in “Revista de Direito Administrativo”, Fundação Getúlio Vargas, nº 56, abril-junho de 1959, págs. 29 a 41; Caio Tácito, “O Abuso do Poder Administrativo no Brasil”, in “Poder e Responsabilidade em Administração Pública”, antologia, Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1965, págs. 166 a 198), com exceção do ensaio de Luciano Mesquita, “O Congresso – seu destino de utilidade”, Imprensa Nacional, Rio, 1959, pág. 45.

48. Não é de estranhar, por conseguinte, que, conforme apontou o mestre Pereira Lira, em 1952, no seu aludido parecer, à pág. 220, durante todo o Império e tôda a República, e até aquela ocasião, houvessem sido examinados e aprovados, pelo Legislativo, apenas sete (7) balanços anuais da União; e, também, que, sob a vigência da Carta Política de 1937, concentradas as funções legislativas no Chefe do Estado, as contas da gestão financeira tivessem sido aprovadas mediante decretos-leis. Essa última circunstância bem realça que o instituto em foco não era reputado um julgamento dos responsáveis pela gestão financeira estatal. O Presidente da República de então não se exporia a praticar atos que pudessem ser interpretados, ainda que duvidosamente, como de auto-exoneração inócua de sua responsabilidade pelas finanças estatais.

k) Objetivos essenciais e acessórios da apreciação legislativa das contas públicas.

49. Contrastear os algarismos das previsões orçamentárias com os da execução correspondente, para sancionar êstes e torná-los terminativos, mediante ato legislativo, é a finalidade precípua da fase derradeira da fiscalização financeira parlamentar. As contas gerais do Govêrno federal relativas a 1966, ao serem objeto de erudito Parecer Prévio, pelo Tribunal de Contas da União, ensejaram, ao relator, o insigne Ministro Iberê Gilson, lembrar o exato alcance daquele contrôle, havendo, na oportunidade, o preclaro Ministro Victor Amaral Freire, em lúcido voto, grifado:

“Realmente, há uma total impropriedade da Constituição, que neste passo repete textos das anteriores, ao qualificar estas contas como “contas do Presidente da República”.

.....

“Um estágio, é do contrôle político, exercido pelo Congresso Nacional, ... quando do exame das contas do exercício encerrado, para compatibilizar a autorização com a execução e conhecer dos custos dos planos propostos.”

50. As contas públicas, todavia, são espelhos, por onde se evidencia a realidade da atuação estatal em determinado período. Crescem de vulto e complexidade na razão direta em que se intensifica a intervenção do Estado no domínio

econômico e social. Sua importância, no contexto dos elementos para a ação política, ascende à medida que se acentuam, a par das funções que caracterizam o Governo como consumidor de parte do produto bruto nacional, para a prestação de serviços tradicionalmente públicos, as de redistribuidor, por transferências, da renda nacional, investidor em serviços de interesse coletivo para os quais seja precária ou inexista iniciativa particular, e incentivador, em larga escala, do desenvolvimento e equilíbrio do sistema econômico. Transformados, hodiernamente, os orçamentos públicos em instrumentos de planificação, dada a imprescindibilidade de coerência entre os programas fiscais e orçamentários e a política econômica, os elementos sobre a execução assumem novo relevo e especial significado.

51. Todas essas ponderações levam a compreender que a análise parlamentar das contas públicas anuais, pela amplitude e diversidade das operações envolvidas, não deveria culminar em só ato de aprovação ou desaprovação. Conclusões múltiplas cabe ao Congresso extrair, sendo básicas, primeiramente, as três seguintes, dispostas em silogismo:

- a) sobre a correção das sínteses contábeis (após, se fôr o caso, as retificações e aditamentos necessários) e sobre abrangerem e expressarem, com obediência aos critérios de classificação impostos pela lei e pela técnica, “as receitas e despesas relativas a todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta”;
- b) sobre a regularidade das operações evidenciadas nas contas, ou seja, de cada conjunto caracterizado de ingressos ou dispêndios, e não, por óbvia impossibilidade, de cada receita ou despesa; inclusive, de modo a excluïrem-se de títulos caracterizadores de atuação irregular, as operações que merecerem ratificação parlamentar, e conseqüente inserção sob títulos próprios; e vice-versa;
- c) a fixação definitiva do valor de todas as contas, e, portanto, dos algarismos dos balanços, que, assim, passam a intangíveis, nos termos do art. 131, referido, do Regulamento Geral de Contabilidade Pública.

52. Estas, por exprimirem o resultado da apreciação e encerrarem o ciclo orçamentário, deveriam, com rigor lógico, por sua natureza declaratória, traduzir-se em decreto legislativo de homologação dos balanços, inclusive, quando fôsse caso, com restrições, para os processos judiciais cabíveis, quer político-penais, quer civis, quer puramente penais. A recusa total de homologação só se justificaria quando geral e primário o desacerto das contas, isto é, quando

equivalesse ao crime de responsabilidade de não-apresentação das mesmas circunstância que, no Brasil, só poderia ocorrer em referência a unidades políticas mínimas, de precária organização administrativa.

53. As demais observações, atinentes à repercussão política, administrativa, econômica e social da atividade financeira examinada, destinar-se-iam, integrando ou não, suplementarmente, o pronunciamento legislativo sobre as contas, a constituir:

- a) atos prévios a procedimentos políticos-penais, administrativos, cíveis, ou penais, como por exemplo, providências para instauração de processos de *impeachment*, e penais comuns, em casos de malversação de fundos, desvios de destinação de créditos etc.;
- b) atos de recomendação de providências administrativas, econômicas, financeiras ou contábeis;
- c) atos de indicação de estudos para o aperfeiçoamento da legislação, inclusive a serem empreendidos por comissões parlamentares de inquérito;
- d) projetos de lei que consubstanciassem medidas cuja necessidade se tivesse evidenciado nas contas, ou nas peças demonstrativas, expositivas (parecer prévio, relatórios) e estatísticas a elas referentes.

l) Conclusão

54. Os subsídios doutrinários e históricos expostos, convergindo para o entendimento de que a apreciação anual das contas públicas, pelo Poder Legislativo, não constitui, e jamais constituiu, função jurisdicional, mas sim procedimento e controle financeiro, estágio final do processo orçamentário, a revisão genérica dos objetivos desse instituto do direito público, em suas origens e na atualidade; e a descrição das singularidades da adaptação brasileira, contribuem para a compreensão de que os novos textos constitucionais, especialmente as imprecisões assinaladas (seções *c* e *d*, retro), tanto comportam a regulação que lhes deu o Decreto-Lei nº 199, citado, diversa da que preponderava sob a égide da Carta Política anterior, quanto ainda admitiriam esta última. Só é inconstitucional, segundo doutrina assente e proclamada entre nós, à luz do exemplo norte-americano, a norma de lei que contrarie frontal e incisivamente, e sem a menor possibilidade de conciliação, preceito da maior hierarquia.

55. Mesmo em interpretação gramatical, inaplicável seria a recomendação de Carlos Maximiliano:

“Quando a nova Constituição mantém, em algum dos seus artigos, a mesma linguagem da antiga, presume-se que se pretendeu não

mudar a lei nesse particular, e a outra continua em vigor, isto é, aplica-se à atual a interpretação aceita para a anterior.” (“Herme-nêutica e Aplicação do Direito”, Ed. Freitas Bastos, Rio, 3ª ed., 1941, pág. 367).

56. Efetivamente, embora semelhantes os textos anteriores, houve mudança de redação: a Constituição de 1934 (art. 102, transcrito no item 39, II, g) falava em parecer prévio “sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar”; a de 1946 (art. 77, § 4º, transcrito no item 39, II, j), “sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente”; e a de 1967 (art. 71, § 2º, transcrito no item 12), suprimindo a palavra “deverá”, que chegara a constar do projeto do Governo, exigiu aquele parecer “sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente”, permitindo o entendimento de que ele se segue à apresentação das contas ao Congresso, em vez de anteceder-las.

57. Houvesse prevalecido a sugestão constante do anteprojeto de responsabilidade da comissão formada pelos admirados juristas Levi Carneiro, Temístocles Cavalcanti e Orozimbo Nonato, no sentido de substituir-se apenas na discriminação das atribuições do Presidente da República, a expressão “prestar contas etc.”, por “remeter anualmente ao Tribunal de Contas, dentro em sessenta dias após o encerramento do exercício financeiro, . . .” (art. 151, q, in “Anais da Constituição de 1967”, Ed. Senado Federal, Brasília, 1967, 1º vol., pág. 61), não teria cabimento a construção em tela. Mas, já em 1956, a dilatação do prazo (de que é um *minus* a deslocação de seu início para data mais avançada dentro do ano) em favor do Tribunal de Contas, inspirara trabalhos de reforma:

“O Tribunal de Contas dará parecer prévio, até 1º de setembro, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional.” (Projeto de Reforma da Constituição de 1946, elaborado por designação do Ministro da Justiça Nereu Ramos, pela comissão composta dos eminentes juristas Santiago Dantas, Carlos Medeiros Silva, Antônio Gonçalves de Oliveira, Francisco Brochado da Rocha e Hermes Lima, in “Arquivos do Ministério da Justiça”, vol. 58, junho de 1956, pág. 29).

58. Também se assimila ao instituto, a supressão, por revogação expressa de toda a Lei nº 830, citada (art. 63 do Decreto-Lei nº 199, citado), da regra

de devolução das contas ao Governo, com o parecer prévio do Tribunal, para encaminhamento ao Legislativo. A matéria, desde o século passado, era tratada em termos alternativos:

“Ce rapport parvient à ces organes soit directement, soit par l'intermédiaire du gouvernement, accompagné des comptes définitifs.”

(Adolph Wagner, *ob. cit.*, pág. 241).

59. E Vicario, arguindo o risco de omitir-se o Governo italiano na remessa das contas, após instruídas pela Côte de Contas, ao Parlamento, apontara que na maioria dos países europeus, quando o órgão de contróle externo não as encaminhava diretamente ao Legislativo, sanções cominadas ao Executivo resguardavam o cumprimento da obrigação (*ob. cit.*, pág. 184).

60. No Brasil de hoje, continuando a configurar crime de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, a não-apresentação das contas anuais, e subsistindo, ainda com maior nitidez, a posição do Tribunal de Contas, como auxiliar do Poder Legislativo, nada obstará até que se considerasse em princípio atendida a obrigação de prestar contas ao Congresso Nacional, com sua entrega ao Tribunal de Contas, para os fins de direito.

61. Por tudo isso, considero extensíveis às contas anuais do Governo do Distrito Federal, até que seja editada legislação específica, as normas do art. 29 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Decreto-Lei nº 199, citado), salvo num único ponto, que reputo inaplicável, enquanto não o acolher o Senado Federal: o da prévia apresentação das contas ao Poder Legislativo, para subsequente remessa ao Tribunal, a fim de que profira parecer. Opto, assim, pela exegese, que, além de corresponder ao texto legal mencionado, melhor se ajusta ao art. 83, XVIII, da Constituição, por respeitar a integridade do prazo de prestação de contas do Governo. É divirjo, portanto, em parte, do eminente Relator, respondendo à consulta com o esclarecimento de que a apresentação dos balanços deve fazer-se até 30 de abril de cada ano, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, que, comunicará o fato ao Senado Federal e, dentro de sessenta dias, emitirá seu parecer sobre os mesmos, encaminhando-os, em seguida, à apreciação parlamentar.

Sala das Sessões, 22 de fevereiro de 1968. — Luiz Zaidmann, Ministro-Substituto.

(*) O Tribunal, na Sessão indicada, e por maioria de votos, decidiu responder à consulta com o esclarecimento, nos termos do voto do Relator, Ministro-Substituto Jesus da Paixão Reis, de que as contas anuais do Prefeito do Distrito Federal teriam de ser apresentadas, ao Senado Federal, até o dia 30 de abril, já com o parecer da Côte, e de que esta deveria, conseqüentemente, recebê-las até 1.º de março anterior.