

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – O PODER DE AUTOTUTELA
(CONTROLE INTERNO) – ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS
(CONTROLE EXTERNO) – EFICÁCIA DO CONTROLE POPULAR*

Kiyoshi Harada

Professor de Direito Financeiro da UNIP – SP

Prof^a Maria Garcia, Prof. Caio Tácito e Prof. Pedro Paulo de Almeida Dutra, minhas senhoras e meus senhores; em primeiro lugar queremos parabenizar a Editora NDJ, na pessoa de seu presidente Cerdônio Quadros, por mais este evento importante e significativo para o Direito Administrativo brasileiro. O nosso tema versará sobre o controle externo da execução orçamentária com o auxílio do Tribunal de Contas. Antes, porém, convém fazer uma pequena introdução acerca deste instituto do orçamento público. Orçamento, entre nós, é uma lei anual de caráter concreto, estimando de um lado as receitas e, de outro, fixando pormenorizadamente as despesas. Não é nem deve ser um mero documento contábil, mas um verdadeiro instrumento representativo da vontade popular. De fato, o sistema orçamentário plasmado pela Constituição Federal, coerente com os postulados democráticos, obriga o governante a planejar, elaborar um plano de ação governamental, detectando e elegendo as prioridades da sociedade, mas dentro das reais possibilidades financeiras do Estado, isto é, dentro das possibilidades de transferências financeiras do setor privado para o setor público sem maior comprometimento da economia nacional. Esse plano de governo é referendado pelos governados no momento em que o Congresso Nacional aprova o orçamento; que outra coisa não deve ser senão o espelho do plano de ação governamental, espelho daquilo que o governo pretende implementar no curso do tempo, com o objetivo de alcançar os fins do Estado, que em última análise resumem-se ao atingimento do chamado bem comum. Do contrário, as eleições seriam desnecessárias, os inúmeros partidos

políticos de diferentes matizes e de diferentes conteúdos programáticos também deixariam de ter sua razão de existência. Queixam-se os governantes de que a maioria dos impostos já nascem com as suas receitas vinculadas às determinadas despesas. Não é verdade! A Constituição, no art. 167, inc. IV, proíbe terminantemente a vinculação de produto de arrecadação de qualquer imposto a órgão, fundo ou despesa. Por isso que entendemos de manifesta inconstitucionalidade o IPMF, agora apelidado de CPFM, que tem a previsão de sua receita vinculada ao Fundo Nacional de Saúde; que, pela medida provisória recentemente editada tem o seu prazo de validade para 31 de dezembro de 1996, isto é, antes de se começar a arrecadar a CPFM, o fundo a que se destina já estará extinto.

O que acontece é que as receitas, não apenas as tributárias, mas todas elas, são destinadas à satisfação das necessidades públicas através do mecanismo de fixação de despesas pela Lei Orçamentária Anual.

Pretender que as despesas sejam feitas quando, onde, como e para que fim, tudo ao talante do Executivo, nos moldes dos fundos que vêm sendo instituídos, é o mesmo que negar ao povo o direito de autorizar as despesas;

o qual surgiu nas sociedades modernas como conseqüência natural da conquista do direito de autorizar previamente a arrecadação de tributos. O princípio da legalidade orçamentária nada mais é que o desdobramento do secular princípio da legalidade tributária. A manipulação de verbas na fase de elaboração orçamentária, ao sabor

* Palestra proferida no 4º Seminário Nacional de Direito Administrativo, realizado em São Paulo – SP, nos dias 24 a 29.11.96, promovido pela Editora NDJ Ltda.

dos interesses políticos do momento, distancian-do-se do prometido Plano de Ação Governamen-tal espelhado em campanhas políticas, tem levan-do as sociedades mais conscientizadas, ultima-mente, a uma idéia de orçamento participativo, no qual o povo atuaria diretamente junto ao Po-der Legislativo. De fato, nada há na Constituição Federal que impeça o Legislativo de contar com a participação do povo, desde que respeitada a iniciativa de lei pelo Executivo, como manda a Constituição, e desde que os subsídios obtidos pela participação popular sirvam de emendas modificativas ou substitutivas nos limites estreitos da prerrogativa parlamentar. Nada impede também de o Parlamento realizar sessões de audiência pública para ouvir o povo, para que dê subsídios, a fim de que o parlamentar possa exer-cer o seu legítimo direito de pressão junto aos órgãos governamentais para direcionar os recur-sos na fase de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

O nosso orçamento está muito longe de corres-ponder às reais necessidades desta sociedade pluralista brasileira em transformação constante; mais se assemelha o orçamento público a uma peça de ornamentação das bibliotecas.

O governo prega um coisa, e se examinarmos o orçamento veremos uma coisa completa-mente diferente; mas o pior de tudo isso é que o orçamento, que já não é tão representativo da sociedade como deveria ser, vem sofrendo des-vios e mais desvios ao longo de sua execução, por ineficiência dos mecanismos de controle e fiscalização previstos na Constituição Federal. A Carta Magna prevê 3 tipos de controle: o contro-le privado, o controle interno e o controle exter-no. O controle privado veio expresso, pela vez primeira, na Constituição de 88, facultando a qual-quer cidadão denunciar irregularidades ou ilegali-dades perante Corte de Contas; de certa forma essa faculdade já estava implícita no consagra-do direito de petição. Até hoje não tomamos co-nhecimento de alguém que, sem ser detentor de mandato político, tivesse feito uso dessa prerro-gativa constitucional. É evidente, porque para exercer um direito, ele primeiramente precisa saber que tem o direito, precisa ser esclarecido, precisa ser informado; então, para implementar isso que está na Constituição, que não saiu do papel, seriam necessárias providências legislati-

vas, em nível infraconstitucional, para possibili-tar ao cidadão o conhecimento do que está ocor-rendo na área da execução orçamentária, para que ele pudesse exercitar o seu direito. Cheguei a preconizar a feitura de uma lei, por exemplo, por ocasião das inaugurações das obras “faraô-nicas”, para alegria dos governantes, que a lei obrigasse a inauguração prévia da placa no local da obra. Só que essa placa deveria conter o tipo da obra, seu início e fim e o montante atualizado, com a discriminação da dotação orçamentária utilizada. Só assim que a população, em geral, poderia tomar conhecimento do vulto do gasto que foi feito com aquela obra. Mas, infelizmente, esse é um mecanismo que não vai sair do papel.

O controle interno, por sua vez, é um contro-le que está fundamentado no princípio da hierar-quia; e como as maiores falcatruas deste País, as maiores irregularidades se situam nos altos escalões governamentais, como tem ocorrido ul-timamente, é evidente que esse mecanismo não ajudará em nada; é um mecanismo, em termos de controle da execução orçamentária, que pou-co ajuda. Resta, portanto, o controle externo a ser exercido pelo Congresso Nacional com o au-xílio do Tribunal de Contas, que é exatamente o tema da nossa fala. Esse controle externo abarca a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sob os aspectos da le-galidade, da legitimidade, da economicidade, das subvenções públicas e sob o aspecto da renúncia de receitas. Os parlamentares não são ne-cessariamente versados em matéria de Direito, finanças públicas, economia, administração, pelo que são auxiliados pelo Tribunal de Contas da União, cuja competência vem definida no art. 71 da Constituição Federal. Compete à Corte de Contas, dentre outras atribuições, apreciar as contas anuais do Presidente da República; reali-zar inspeções e auditorias em todas as Unida-des Administrativas no âmbito dos três Poderes; representar ao poder competente sobre as irregu-laridades e abusos que verificar etc. Mas a atua-ção do Tribunal de Contas nem sempre atinge o resultado desejado; seu desempenho é passível de inúmeras críticas, quer pela forma de investi-dura de seus membros, quer pela morosidade de sua atuação, quer pelo caráter não vinculativo de suas decisões. É verdade que a questão das investidas dos Ministros do Tribunal de Contas

Para visualizar a matéria completa, favor se logar.