



**Este item** está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 3.0 Brasil

**Você tem o direito de:**

- **Compartilhar** — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato
- **Adaptar** — remixar, transformar, e criar a partir do material

O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

**De acordo com os termos seguintes:**

- **Atribuição** — Você deve dar o **crédito apropriado**, prover um link para a licença **e indicar se mudanças foram feitas**. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante a apoiar você ou o seu uso.
- **NãoComercial** — Você não pode usar o material para **fins comerciais**.
- **Compartilhalgual** — Se você remixar, transformar, ou criar a partir do material, tem de distribuir as suas contribuições sob a **mesma licença** que o original.

**Sem restrições adicionais** — Você não pode aplicar termos jurídicos ou **medidas de caráter tecnológico** que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.



**This item** is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Brazil License.

**You are free to:**

- **Share** — copy and redistribute the material in any medium or format.
- **Adapt** — remix, transform, and build upon the material.

The licensor cannot revoke these freedoms as long as you follow the license terms.

**Under the following terms:**

- **Attribution** — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.
- **NonCommercial** — You may not use the material for commercial purposes.
- **ShareAlike** — If you remix, transform, or build upon the material, you must distribute your contributions under the same license as the original.

**No additional restrictions** — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

# A função de controle do Congresso Nacional

Prof. JOSAPHAT MARINHO



*Professor Josaphat Marinho*

I — Abertura da sessão — Prof. José Francisco Paes Landim

Presidência — Prof. José Pereira Lira

II — Conferência do Prof. Josaphat Marinho

III — Debates

Debatedores — Profs. Inocêncio Mártires Coelho e Heremito Dourado

### I — ABERTURA DA SESSÃO

O SR. JOSÉ FRANCISCO PAES LANDIM (Chefe do Departamento de Direito) — *É com satisfação, iniciando a etapa de exposições do curso sobre o Sesquicentenário do Senado, que vou passar não só a Presidência ao nosso patrimônio cultural da Universidade, e da própria cidade de Brasília, nosso querido Ministro José Pereira Lira, ex-Presidente do Tribunal de Contas da União e uma das figuras mais representativas da República, pelo seu desempenho no Parlamento brasileiro, no Gabinete Civil do Governo Dutra, na vida política enfim, e convocar o nosso expositor, também conhecido da Casa, o eminente Professor de Direito Constitucional Josaphat Marinho, ex-parlamentar na Assembléia Legislativa da Bahia e no Senado Federal: um nome obviamente conhecido em todos os meios jurídicos e culturais do País.*

*Ao Professor José Pereira Lira passo, assim, a Presidência da Mesa neste instante. E o Professor Josaphat Marinho dará seqüência à sua exposição.*

O SR. PRESIDENTE JOSÉ PEREIRA LIRA — *Meus Senhores. As pessoas aqui presentes estão sendo mencionadas, e em vocativo, como se de cada uma delas se fizesse especial menção, pois que, sem óculos, não quero cometer omissões, nem sempre perdoáveis.*

*Desejo assumir essa Presidência nos precisos termos dos usos e costumes, nesse tipo de trabalho. Como moderador. Um expositor de um lado e debatedores de outro. O debate brasileiro sempre é acalorado e, por isso, precisa de um moderador, que é sempre o Presidente.*

*Aliás, no caso presente, a figura do moderador é perfeitamente dispensável, em face da autoridade das personae dramatis.*

*Não gosto de ser Presidente. Apenas uma Presidência me interessaria, que é a do meu clube de futebol. (Risos.) De forma que assumo esse papel de moderador, num debate sobre um tema que me preocupou a vida toda.*

*Formado em Direito, senti a impossibilidade de exercer a advocacia para a qual me destinava, sem cursos especializados de Contabilidade Privada. Na minha província natal, aventurei-me por eles, depois de formado em Direito.*

*Passaram-se os anos. Vim para a metrópole e tratei de diminuir a minha ignorância. Depois, fui envolvido pelos problemas da Contabilidade Pública, e passei a vida toda oscilando entre, ou acumulando, as preocupações do Direito e das Contas Públicas.*

*Felizmente estou agora liberto delas, reconhecendo que são um assunto sáfaro, estéril e até antipático.*

*Lembro-me de que no livro Menores e Loucos, de Tobias Barreto, há uma página sobre os volumes que tratam de números. É página sarcástica. Aliás, o sergipano não conseguia ser somente sarcástico, porque era mais do que isso. O seu sarcasmo era crioulo: um sarcasmo vitriólico, ferindo a todos.*

*De qualquer maneira, libertado disso, hoje tenho outro tipo de preocupações. Completamente descrente da letra da Lei e, cada vez mais, seduzido pelo seu espírito. Entendo que a Lei é um rumo que se tenta impor. Mas não se consegue.*

*As primeiras palavras, pois, são de saudação a um auditório tão vivaz, e aqui o que vale não é o número, mas a substância e o peso específico.*

*Depois de homenagear tão ilustres ouvintes, assumo, modestamente, o meu papel.*

*Cumprir dar a palavra a essa excepcional figura de emérito professor, Josaphat Marinho, honra e orgulho desta Universidade.*

*E, dando a palavra a ele, quero dizer que a nossa posição hoje, aqui, é difícil, porque saímos ontem de uma das mais expressivas sessões lítero-científicas e universitárias. Tivemos três grandes discursos: o do nosso Magnífico Reitor, José Carlos de Azevedo. Sua aula foi a de um experimentado educador. Um discurso modelar.*

*Outra grande lição, onde soou a voz da experiência. Nos seus conselhos, o Presidente Magalhães Pinto atingiu as alturas da sabedoria política e humana. Sua experiência não vem somente dos livros, mas do trato das pessoas, e da coisa pública.*

*E, finalmente, vivemos ontem aquela linda página literária do Mestre Mozart Victor Russomano. Foi a vitória de Russomano sobre si mesmo. Nunca o ouvi com tanto enlevo.*

*Hoje, vamos, aqui, tratar de números, de controles: assunto sáfaro, indigesto.*

*Não sei se já notaram que as coisas, às vezes, são o contrário do em que se expressam.*

*Por exemplo, o Digesto Romano é indigesto. Padre Vieira disse: "Chamam de fausto ao fausto porque é infausto; ao mundo chamam de mundo, porque é imundo." E aqui vem uma perfídia que os editores portugueses não perdoaram jamais: "E a Portugal chamam de Lusitânia, porque nunca luziu nem há de luzir." (Risos.)*

*A explicação é simples: ele não era brasileiro. E, também, não era português: sim, jesuíta, que é uma nacionalidade à parte. Não é? (Risos.)*

*Meus amigos, com a palavra essa consagrada figura intelectual que é Josaphat Marinho, para fazer o milagre de vestir uma palestra de controle com as galas literárias, em que — membro de Acadêmicos Literários — é mestre guapíssimo. Muito bem. (Palmas.)*

## II — CONFERÊNCIA DO PROF. JOSAPHAT MARINHO

Sr. Professor Pereira Lira, Presidente desta sessão. Srs. Professores Debatedores, caros componentes do Curso. Permitam-me que, embora participando deste Ciclo de Estudos como Professor da Universidade de Brasília, comece por assinalar o contentamento com que recebi a designação, feita pelo Chefe do Departamento de Direito, para desenvolver o tema sobre a Função de Controle do Poder Legislativo. É que a escolha me proporciona a oportunidade de revelar a honra que tive de participar, no Congresso Nacional, dos trabalhos do Senado Federal, onde colhi exemplos de correção, de senso crítico, de espírito público.

O tema a ser exposto é precisamente este: "Função de Controle do Poder Legislativo."

Toda atividade do Parlamento é de caráter político ou tem alcance político. Justamente por isso, toda tarefa exercitada pelo Poder Legislativo envolve um aspecto de controle e de fiscalização.

Quando o Congresso desenvolve sua função normativa, criadora da ordem jurídica, fixa a política legislativa. Quando o Congresso aceita ou recusa o veto oposto pelo Presidente da República a projeto de lei, diz igualmente da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da matéria ou de sua conveniência ou inconveniência. E aí, também, elabora uma orientação política.

Quando o Congresso, ou uma de suas Casas, aprecia a lei orçamentária, em realidade o que desenvolve é a crítica, o exame da principal lei política, a que fixa a receita e a despesa, segundo um plano de ações. Sobretudo nos dias de hoje, esse caráter político, na apreciação do orçamento, se

torna relevante, pois se sabe que a Lei de Meios, no mundo contemporâneo, é menos a enunciação de cifras de receita e despesa do que o reflexo de um plano de Governo.

Quando o Congresso, ou uma de suas Casas, critica através de pareceres, ou examina através de discursos, mensagens e atos governamentais, cumpre, por igual, tarefa política, com a finalidade de orientar o Poder Executivo e corrigir-lhe os caminhos, ou de propor-lhe inovações.

Qualquer que seja, portanto, a tarefa desenvolvida pelo Poder Legislativo, tem um aspecto político. Mas a diversidade de funções do Estado, crescente no mundo hodierno, leva à necessidade cada vez maior de especificação, também, das funções do Poder Legislativo. Historicamente, essas funções como que se bifurcavam entre a função legislativa ou normativa preeminente e a de crítica. A mudança de posição do Estado, de abstencionista para intervencionista, repercute sensivelmente nas atividades do Poder Legislativo.

A esse respeito, e cuidando exatamente do Poder Legislativo, tive oportunidade de desdobrar algumas considerações, em estudo já publicado. Dele me vou valer, apenas na parte concernente às modificações ocorridas no plano do Estado, com reflexos sobre a atividade do Parlamento.

As transformações do Estado, sobretudo depois da I Grande Guerra, ampliando os deveres da Administração, têm concorrido para alterar a competência do Poder Legislativo, que perde, crescentemente, parcelas de sua função normativa, para o Poder Executivo. Recente e valioso estudo comparativo, promovido pela União Interparlamentar, abrangendo as instituições representativas de quarenta e um países, inclusive o Brasil, concluiu que o antigo sistema, que identificava o Legislativo ao Parlamento, parece hoje perempto. O Parlamento não tem mais o apanágio da função legislativa. A iniciativa, em matéria legislativa e financeira, escapa-lhe parcialmente. A prática da delegação de poderes contribui para restringir seu papel no domínio da Lei, mas, ao mesmo tempo, as prerrogativas das Assembléias deslocam-se para a esfera do controle da atividade governamental.

O Governo prevê e dirige, o Parlamento limita, aprova, desaprova e, por vezes, inspira.

Contudo, o Poder Legislativo mantém, no mecanismo do regime representativo legítimo, a competência normativa geral. Cabe-lhe elaborar as regras essenciais, as que definem a índole da ordem jurídica. Além da função constituinte, como **poder de reforma constitucional**, reserva-se-lhe a autoridade de discutir e votar as **leis complementares**, as **leis orgânicas**, as **leis-programa**, as **leis-quadro**, isto é, o complexo das normas básicas. O que se transfere ao Poder Executivo, a par de iniciativa e de faculdade regulamentar mais amplas, é o preparo e a adoção de certas leis relacionadas com fatos sociais, econômicos e financeiros, intensamente variáveis, e que exigem, em consequência, disciplina mais flexível e mutável.

A delegação externa, que comumente corporifica essa transferência, não significa, por si mesma, alienação de prerrogativas, em favor do Poder Executivo. Onde admitida em termos adequados, é outorga de faculdade

circunscrita e condicionada. As leis de habilitação, que delimitam o objeto e as condições da delegação, devem resguardar a autoridade própria do corpo legislativo, garantindo-lhe a decisão final, segundo a doutrina prevalente. A Constituição Francesa de 1958 é expressiva a respeito, por obedecer ao espírito de fortalecimento do Poder Executivo. Nela está escrito que o Governo, na execução de seu programa, pode pedir autorização ao Parlamento para adotar, por ordenanças, durante prazo limitado, medidas que são normalmente do domínio da lei. As ordenanças, adotadas pelo Conselho de Ministros, tornam-se, porém, caducas, se um projeto de lei de ratificação não foi apresentado ao Parlamento no prazo fixado pela lei de habilitação. E, esgotado esse prazo, as ordenanças não podem ser modificadas senão por lei, nas matérias da jurisdição legislativa (art. 38).

Também se amplia, decerto, a participação do Poder Executivo na feitura das leis reservadas à alçada específica do Parlamento. Em alguns países, ao Poder Executivo é dado, além da iniciativa e do veto, pleitear o reexame de projetos votados, para que lhes sejam introduzidas modificações. A ampliação, entretanto, não conduz a decisões unilaterais pelo Governo. É ao Parlamento que compete a deliberação conclusiva, como se verifica na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (art. 77) e na Constituição Italiana (art. 74).

Assim, dentro das transformações sofridas, o Poder Legislativo exerce três funções principais: a função constituinte, limitada mas extensa, e de relevância política, de reformar a Constituição; a função legislativa ordinária; e a função de controle e fiscalização.

A função de controle e fiscalização tem amplitude que se desdobra em aspectos diversos. O Parlamento exerce função de controle quando fiscaliza a execução financeira e orçamentária. Em diferentes países, o cumprimento dessa tarefa é exercitado pelo Congresso com auxílio das Cortes de Contas ou, segundo a denominação prevalente entre nós, do Tribunal de Contas.

Note-se, porém, que aí se trata do controle limitado a um aspecto: o orçamentário e financeiro. É, sem dúvida, matéria da maior relevância, visto que, acompanhando a aplicação dos recursos orçamentários, o Legislativo limita a ação do Poder Executivo e fixa a responsabilidade deste diante de irregularidades apuradas.

Verdade é que o Parlamento, sobretudo em regime presidencial como o nosso, dificilmente desempenha com eficácia a tarefa fiscalizadora sobre a execução financeira e orçamentária. Primeiro, porque o Congresso realmente se limita a apreciar as contas depois do parecer oferecido pelo Tribunal de Contas. E, na apreciação das contas, o que entre nós, pelo menos, se tem verificado é que o Congresso, através de suas duas Casas, já não desenvolve função efetivamente geradora de efeitos sobre a ação do Poder Executivo, quer porque examina tardiamente as contas, quer porque se limita ao exame delas em parecer formal e em rápidos debates no Plenário, distante dos fatos.

Dir-se-á que o Tribunal de Contas acompanha sempre a execução orçamentária. Decerto o faz, parcial e limitadamente. Salvo na apreciação de

determinadas matérias, como a respeito de contratos, a ação do Tribunal de Contas é quase sempre também **a posteriori**. Quando a Corte de Contas toma conhecimento dos atos e decisões, os efeitos destes já foram produzidos. Quase nunca há oportunidade da medida preventiva; normalmente, a providência é de caráter corretivo.

Além disso, ocorre que, sendo as contas prestadas pelo Presidente da República, como Chefe do Poder Executivo, o Tribunal de Contas comumente assinala as irregularidades observadas — e quase sempre são muitas, múltiplas e complexas, segundo os pareceres dos Relatores, em cada exercício. Como, entretanto, os atos não são pessoalmente praticados, em seu conjunto, pelo Presidente da República, as conclusões dos pareceres indicam a conveniência de aprovação das contas, ressalvada a oportuna apuração de responsabilidade dos agentes da Administração. E essa apuração de responsabilidades tem sido sempre de efeitos reduzidíssimos.

De qualquer sorte, a Constituição, em seu artigo 70, prevê a forma da fiscalização através do controle interno e do controle externo. A Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975, disciplinou a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional.

A medida, entretanto, que o Congresso perde a função legislativa em favor do Poder Executivo, a tendência que a doutrina assinala é a de ampliar a função de controle. Gera-se, então, grave conflito entre a necessidade de fortalecer o Congresso, seu poder de fiscalização e controle, e a posição cada dia mais eminente do Poder Executivo, tentando libertar-se das peias e críticas dos Órgãos parlamentares. Em razão disso, toda a doutrina democrática é no sentido de luta pelo fortalecimento do poder de fiscalização do Congresso, por meios que a Constituição e as leis estabeleçam ou facultem.

É que, alargando o Estado seu poder de domínio da vida social e econômica, tornando-se um grande empresário, criador de Órgãos e Serviços sobre múltiplas atividades — que até a I Grande Guerra eram reservadas à iniciativa e ao domínio das empresas privadas —, cumpre também estabelecer as formas de delimitação, de circunscrição da atividade legítima do Poder Executivo.

A função de controle e fiscalização, no seu sentido amplo, pode desdobrar-se em meios indiretos e diretos, como lembra Pérez Serrano, em seu "Tratado de Derecho Político". O Parlamento exercita a função de controle por meios indiretos, através das grandes Comissões permanentes, do controle, do orçamento, da crítica de leis. É oportuno lembrar que a Constituição Alemã de 1919, com o propósito de assegurar o prestígio fiscalizador do Congresso, instituiu uma Comissão que funcionava nos períodos de recesso do Parlamento e tinha funções que se prolongavam além da própria legislatura, até que a nova se instituísse. Era o que previa o artigo 35.

Porém, há os meios diretos de exercício da função de controle, traduzidos na pesquisa e apuração de fatos determinados. Desse ângulo, podemos distinguir meios ordinários e meios extraordinários. Os meios ordinários usados pelo Parlamento traduzem-se nas interpelações e formulações de questões diversas. Mas, como sabem, as interpelações e as formulações



de questões representam práticas mais próprias do sistema parlamentar de Governo. Nos regimes presidenciais, não há propriamente a formulação de interpelação e nem de questões, ao Poder Executivo. O normal é o pedido de informações, de alcance normalmente precário. É exato que, depois da I Grande Guerra, as Constituições dos regimes presidenciais incluíram no seu contexto práticas de índole parlamentar. Desde 1934, por exemplo, que entre nós se estabeleceu a prática de convocação de Ministros ao Parlamento, fixando-se mesmo, que a recusa de comparecimento, sem justificações, pode gerar crime de responsabilidade. Assim dispõe a Carta vigente, em seu artigo 38.

A experiência, no entanto, revela que o comparecimento dos Ministros ao Parlamento — pelo menos na História brasileira — é de muito pouco efeito. Numa ou noutra hipótese, que não cabe aqui particularizada, pode ter resultado em esclarecimentos convenientes à vida política e administrativa. De modo geral, os Ministros convocados comparecem ao Congresso em clima de solenidade, que já dificulta o debate e a apuração dos fatos objeto de investigação. Depois, os Ministros trazem, de regra, uma exposição escrita e, antes mesmo de ingressarem no Congresso, já distribuíram aos jornais um resumo, que é o que vai representar a grande notícia no dia imediato.

Em seguida, cabe ver que a exposição escrita, por disposição regimental, ou pela cortesia parlamentar, não deve ser interrompida, com impugnação ou pedido de esclarecimento. Terminada a leitura, e aberto o debate, já a sessão, em grande parte, perdeu seu interesse e sua finalidade de apuração dos fatos objeto de discussão e de dúvida.

De maior efeito é a presença dos Ministros às Comissões Técnicas do Senado e da Câmara. Nessas Comissões os debates assumem feição mais objetiva e de relativa igualdade entre os Membros do Congresso Nacional e o Representante do Poder Executivo.

Mas, cumpre observar que também da presença dos Ministros às Comissões não resultam, normalmente, conseqüências práticas, medidas adotáveis pelos Órgãos do Congresso Nacional. Quase sempre os resultados desses debates servem de dados ou elementos de informação para a tarefa legislativa do Parlamento.

Nos regimes parlamentares, sim, é que o comparecimento dos Ministros representa o diálogo entre o Governo e as Casas legislativas. E, não raro, dos debates assim travados decorre a substituição de Ministros pela impossibilidade de sua manutenção diante da resistência ou da rebeldia do Parlamento, até porque o Gabinete ou Ministério representa uma projeção do próprio Legislativo.

Para obviar as dificuldades, as inconveniências, as deficiências resultantes dessas práticas no regime presidencial é que os Parlamentos cuidam de criar mecanismos próprios de controle, capazes de influir sobre a ação política e administrativa do governo, enquanto ela se desenvolve, ou seja, no curso da própria atividade executiva, e não apenas quando as providências já foram executadas e produziram seus efeitos.

Esses órgãos, criados para a tarefa específica de fiscalização ampla, representam os meios extraordinários de controle. Tais órgãos são, geralmente, as comissões de inquérito ou de investigação.

Ocorre que em determinados regimes, a exemplo do nosso e durante toda a fase da vida republicana, as comissões parlamentares de inquérito de caráter comum nem sempre alcançaram seus objetivos. As Casas do Congresso experimentaram dificuldades várias. Exato é que houve momento, sobretudo na vigência da Constituição de 46, em que comissões parlamentares de inquérito obtiveram larga repercussão no País, e seus trabalhos produziram efeitos eficazes sobre a atividade governamental ou de órgãos da administração indireta ou descentralizada e, mesmo, de estabelecimentos bancários.

Para dar-lhes um exemplo, recordo a investigação que a Câmara dos Deputados fez, no regime de 46, no Banco do Brasil. As irregularidades então apuradas foram de tal alcance que o Plenário da Câmara resolveu determinar a publicação das pesquisas feitas e das conclusões a que chegou. O fato obteve tamanho realce que o Sindicato de Bancos do Rio de Janeiro requereu mandado de segurança ao Supremo Tribunal Federal, tentando impedir a execução do ato de deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados. Felizmente, o Supremo Tribunal Federal, decidindo com muita sensibilidade jurídica e política, repeliu o mandado de segurança e considerou legítima a decisão do Plenário da Câmara dos Deputados.

É pena que as comissões parlamentares de inquérito tenham sofrido grave diminuição posteriormente, inclusive, sob o atual sistema. Contudo, ainda sob a vigência da Constituição de 46, e já depois de 1964, cogitou-se de uma revisão institucional, abrangendo reforma do Congresso. O Senador Moura Andrade, como Presidente do Congresso Nacional, criou uma Comissão para estudar a matéria. Coube-me o honroso encargo de relatar os trabalhos da Comissão, a respeito da reforma do Congresso Nacional. Durante as discussões, surgiu a idéia de incluir-se emenda à Constituição de 46, no sentido de ampliar o poder de fiscalização das Casas do Congresso Nacional.

De acordo com a Comissão, elaborei, então, o seguinte texto, que era o artigo 4º, modificativo do artigo 65 da Constituição, a que se acrescentava este parágrafo: "A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada." Este dispositivo transformou-se no artigo 5.º da Emenda Constitucional nº 17, de 1965. Sobrevindo, porém, a elaboração da Carta de 1967, do Projeto remetido pelo Poder Executivo não constava essa cláusula. Tive, por isso, a iniciativa de oferecer emenda restabelecendo o preceito que se havia consignado na Emenda Constitucional nº 17. A idéia consubstancia-se, hoje, no artigo 45 da Constituição, apenas com a substituição da palavra "descentralizada", que se havia usado originariamente, pelo vocábulo "indireta". Reza o atual artigo 45: "A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta."

A inspiração desse dispositivo visava claramente a ampliar a capacidade fiscalizadora do Congresso Nacional. No primeiro parecer, naquela Comissão do Senado, assim o justifiquei:

“Para garantir objetividade à função de controle do Congresso Nacional, estatui-se que a lei regulará o processo de fiscalização pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e da Administração descentralizada. O que se quer é propiciar ao Congresso, ao lado da tarefa crítica, a apuração criteriosa de fatos, por meios técnico-administrativos, com as conseqüências devidas. Enfim: o objetivo é assegurar a colaboração eficiente do Congresso pelo exercício de uma de suas funções eminentes, e a que ainda agora emprestaram singular importância FRANÇOIS GOGUEL e ALFRED GROSSER”.

Assim corporificou-se a idéia, que permanece, contudo, sem as regras normativas adequadas à sua prática e execução.

Como já vimos, a Lei nº 6.233, de 1975, originária do Senado, apenas disciplina a fiscalização financeira e orçamentária. Não tem, portanto, conteúdo que autorize o Congresso a desempenhar a tarefa mais ampla prevista no artigo 45. Cabe mesmo assinalar que a lei mencionada visou a regular o artigo 70 da Constituição, restringindo-se, portanto, à fiscalização financeira e orçamentária.

Não obstante, o Deputado Marcelo Medeiros tomou a iniciativa, na Câmara dos Deputados, de oferecer projeto com o objetivo de regular a aplicação do artigo 45. Nesse projeto, de grande utilidade se votado pelo Parlamento, com as modificações necessárias, prevê-se que a fiscalização se exercerá sobre os atos administrativos pertinentes à execução do orçamento, à probidade da administração, ao cumprimento da lei e das decisões judiciais, ao provimento e à extinção de cargos públicos, à aprovação e à nomeação dos prefeitos dos municípios declarados de interesse da segurança nacional, à concessão de indulto e comutação de penas.

E, no parágrafo primeiro desse artigo, que é o 4º, estipula-se: “a fiscalização abrangerá os aspectos da legalidade dos atos administrativos e a eficiência dos serviços públicos”.

A título de mera sugestão, lembraria que a esse preceito se acrescentasse, depois da cláusula “legalidade dos atos administrativos”, a expressão “a regularidade”. Então, dir-se-ia: “a fiscalização abrangerá os aspectos da legalidade dos atos administrativos, a regularidade e a eficiência dos serviços públicos”.

Parece óbvia a necessidade dessa inclusão. É que pode ocorrer uma irregularidade que não se revista propriamente de ilegalidade. Mas, se o Congresso Nacional ficar revestido do poder de apurar, também, a regularidade dos serviços públicos, sua capacidade fiscalizadora se estenderá a domínios até aqui desconhecidos.

Com muita propriedade, ainda, o autor do projeto fixa no parágrafo primeiro do artigo 6º que não se aplicam aos órgãos de fiscalização estabe-

lecidos nesta lei as restrições impostas às comissões parlamentares de inquérito e aos pedidos de informação previstos no artigo 30, parágrafo único, letras d, e e f da Constituição. Se tais limitações prevalecessem na execução da lei reguladora do artigo 45, a função do Congresso Nacional estaria mutilada.

A dificuldade que haveria para elaboração da lei seria concernente à criação de despesas. De fato, nenhuma medida que vise a dar execução plena a essa norma constitucional terá alcance efetivo se o Congresso Nacional não puder criar despesas para o cumprimento das medidas relacionadas com os órgãos instituídos e com a verificação de fatos e a apuração de irregularidades.

O nobre autor do projeto, entretanto, com muita argúcia, a nosso ver, resolveu o problema no artigo 16: "as despesas com o funcionamento dos órgãos de fiscalização de que trata esta lei correrão à conta das dotações orçamentárias destinadas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal". Vale dizer, aprovado o orçamento da Câmara assim como o do Senado, num e noutra estarão os recursos necessários a que a função de fiscalização se desenvolva sem as limitações que a Constituição estabeleceu para as comissões parlamentares de inquérito.

Já que se trata de um Curso, e aqui há inclusive funcionários das duas Casas do Congresso, sugeriria outro acréscimo ao projeto. Disciplinando as atribuições dos órgãos de fiscalização, o projeto prevê a possibilidade do órgão estabelecido determinar perícias e diligências pertinentes ao objeto de fiscalização. Trata-se de previsão da maior valia, e sem a qual muitas investigações não chegariam a qualquer efeito prático e produtivo. Parece-me, contudo, que seria próprio acrescentar, logo depois desse inciso, o seguinte: coletivamente, ou mediante delegação a um ou mais de seus membros, assistir aos atos previstos no item 5º deste artigo. Quer dizer: a comissão, o órgão, não se limitará a determinar que técnicos realizem perícias e diligências concernentes ao objeto da fiscalização. Deputados e Senadores, também, poderão comparecer, coletivamente, como integrantes da comissão, ou alguns deles, segundo a designação que for feita pelo órgão. É a forma do próprio parlamentar sentir diretamente o problema. Isso porque, muitas vezes, ter-se-á que fazer uma verificação fora dos limites do Congresso. Essa norma visa a proporcionar às Casas do Parlamento, através dos órgãos que criem e dos técnicos que designem, deslocar-se para qualquer ponto do País e aí examinar obras, serviços, práticas, em curso e que mereçam exame e retificação.

Como os técnicos muitas vezes limitam sua apuração aos aspectos fundamentais de sua especialidade, o parlamentar, que é o político, sentindo e vendo de perto a irregularidade, ficará em melhores condições de julgar ângulos de ilegalidade e de conveniência dos atos pesquisados.

Outros aspectos poderiam ser examinados, mas, já ultrapassei, em demasia, o tempo, e não lhes quero agravar cansaço.

Resta assinalar que essa função de controle, para ser eficaz, exige certos pressupostos. Poderia resumi-los nestas palavras de pronunciamento que certa vez fiz no Senado: "cabe ao Poder Político armar-se de informações,

de meios de comunicação e de resistência para atenuar, desde que impossível impedir, a influência dos fatores que lhe desfiguram a fisionomia e a competência. Na aproximação com o povo e na conquista de sua confiança crescente reside a base de libertação e, pois, de recuperação do prestígio das instituições representativas. É claro que essa tentativa não terá êxito se o Congresso Nacional e os Partidos Políticos não forem capazes de superar seus próprios defeitos, as falhas de sua organização e de seu funcionamento.

Ninguém nega tais defeitos e falhas, e cada um dos representantes tem uma parcela de responsabilidade por ação ou omissão. Mas, em verdade, e embora assim não pareça a uma extensa camada da sociedade, os erros essenciais não decorrem de vícios de pessoas, ou de privilégios exagerados dos representantes. Uma comparação entre as vantagens asseguradas aos parlamentares e as deferidas a titulares de diferentes postos, em empresas e estabelecimentos vinculados à União, demonstraria a realidade.

Os vícios institucionais, sobretudo, é que cumpre sejam eliminados. Se a interdependência dos poderes é uma imposição do Estado contemporâneo como corporação crescente de serviços e empresas, a submissão de um poder a outro mutila a organização democrática e prejudica a defesa do interesse público e coletivo.

Entre o Parlamento e o Governo, como observa ANDRÉ CHANDERNAGOR, o diálogo não será fecundo, senão se deixa de ser desigual. Se o Congresso Nacional, portanto, não readquirir sua capacidade plena, toda reorganização material ou burocrática será inútil. Faltar-lhe-á o poder de livre decisão, que é a força vivificadora de qualquer instituição e o fator de prestígio dos corpos políticos na opinião da comunidade.

E sem poder de livre decisão não há função de controle ou de fiscalização. (Palmas.)

### III — DEBATES

O SR. PRESIDENTE (José Pereira Lira) — Para iniciar os debates, passo a palavra ao Prof. Inocêncio Mártires Coelho.

O SR. PROF. INOCENCIO MARTIRES COELHO — Sem querer brincar com o meu amigo Josaphat Marinho, eu diria que ele — que vem de criticar a forma brasileira de comparecimento dos Ministros de Estado ao Congresso Nacional — acaba de bancar o Ministro de Estado. Compareceu solene, embora para falar de improviso; tomou todo o tempo reservado à exposição e aos debates; esgotou, brilhantemente, o tema da função de controle do Congresso Nacional; e, finalmente, no apagar das luzes e do brilho do espetáculo, cedeu a palavra aos pobres parlamentares que pretendiam interpellá-lo.

Começarei pelo fim, meu caro Josaphat. Não vou parafrasear o que chamaria de “necrológio” do Parlamento liberal. Você conhece isso como poucos; você sabe muito bem que o liberalismo clássico passou, que ele é — como disse Burdeau — um luxo de países ricos e a recompensa das sociedades fundamentalmente homogêneas, harmônicas e sem conflitos.

A propósito, permito-me iniciar o debate lembrando a lição de Del Vecchio, quando comparou a Ciência Jurídica com outros saberes teóricos e disse que o jurista — diferentemente do biólogo ou do filólogo, por exemplo — tem que encontrar sempre alguma solução prática para os problemas das relações humanas porque não se pode suspender o curso da vida.

Pois bem, quem quiser entender o fenômeno do avanço irrefreável do Executivo, em detrimento das funções historicamente afetas ao Legislativo, deverá fazê-lo a partir da constatação de que esse fenômeno é um dado inafastável dos tempos modernos, sendo hoje banal a afirmação de que, no século XX, em todas as latitudes, o Executivo é forte, embora não deva ser totalitário.

Como salientou Francisco Campos, em estudo dedicado ao assunto, no século passado, o papel do Estado era antes de tudo **negativo**, devendo intervir o mínimo possível, cabendo ao Parlamento, como órgão eminentemente político, uma função que não era técnica, mas essencialmente política — a função de **controlar** o Governo.

Essa função proeminente do Legislativo — como todos sabemos — correspondia a uma necessidade histórica, sendo uma espécie de consequência lógica e dialética do estado de coisas que perdurou até a queda do **Ancien Régime**.

Agora, todavia, mudaram as coisas; mudaram as funções do Governo; de negativas passaram a positivas, não sendo mais a abstenção que os homens requerem ao Estado e sim uma ação positiva capaz de transformar a ordem social, para que os indivíduos possam exercer os direitos que a ordem liberal lhes reconhecia mas não tinha meios para lhes possibilitar a fruição efetiva.

Nesse contexto, tornou-se caduca — a expressão também é de Burdeau — a concepção de Executivo que faz dos governantes agentes sem imaginação de uma lei que se elabora sem eles, ou que reduz as funções de Governo à simples execução, sem criatividade, das ordens emanadas do Parlamento.

Todos sabemos que o Executivo é, por definição, um poder permanente; que o Legislativo é intermitente e que o Judiciário só age provocado.

Como pretender, então, que esse poder, que é permanente, que deve governar presentemente, ficasse na expectativa de ordens legislativas para desempenhar suas funções?

Para não me alongar muito, vou levantar apenas algumas questões, que anotei ao longo da brilhante exposição do meu colega Josaphat Marinho.

Pois bem, a primeira observação que tenho a fazer — e que corresponde à sua primeira afirmação sobre a função necessariamente política do Congresso — é no sentido de que capacidade política não implica capacidade técnica, sendo lugar comum, hoje em dia, o reconhecimento de que a legislação transformou-se em matéria técnica que exige o concurso de vários conhecimentos e de várias técnicas, nem sempre encontráveis nos Parlamentos, talvez até mesmo em decorrência dos critérios que presidem a constituição das Casas legislativas.

Então, se quisermos ampliar o poder de controle do Congresso, teremos que fazer uma opção séria; teremos que desvesti-lo da sua função parlamentar histórica, para atribuir-lhe funções de governo, deixando em sua esfera de competência a elaboração de todas as leis, ainda mesmo daquelas que, sem sombra de dúvida, estão intimamente ligadas ao exercício do Poder Executivo.

A propósito, ocorre-me a observação, sempre arguta, de Burdeau, quando diz que no contexto de uma democracia efetiva, a lei é um procedimento do Governo.

Mas, voltemos ao debate. O meu amigo Josaphat trouxe à baila a Constituição Francesa, para pôr em relevo as atribuições do Legislativo francês, em comparação com as competências afetas ao Executivo.

Por acaso, também tenho à mão esse texto constitucional, que trouxe para o debate na expectativa de que caminharíamos por ele.

Pois bem, essa Constituição — da qual Burdeau teria dito ser uma tentativa de institucionalização de um grande homem, no caso De Gaulle — diferentemente da Constituição do Brasil, enumera, no art. 34, as competências da lei, isto é, aqueles assuntos que devem ser objeto de disciplinação legislativa, dizendo, no art. 37, que todas as outras matérias fora do domínio da lei têm caráter regulamentar, ou seja, pertencem à esfera de atuação normativa do Executivo, que na França se chama Governo, dentro da concepção moderna de que governar não é executar ordens dos outros Poderes e sim dar as suas próprias ordens, expedindo regras obrigatórias para os governados, legislando enfim.

Pois bem, no Brasil, onde se diz e se alardeia que a Constituição é forte, que o Executivo é forte, ainda se adota o modelo liberal clássico; assim, no art. 43, a nossa Constituição afirma que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, facultando ao Presidente da República, nos termos do art. 55, expedir decretos-leis sobre determinadas matérias, em condições restritas, mas, ainda assim, sem exclusão da competência concorrente do Congresso.

Tenho isso como uma concessão ao liberalismo clássico que esvoaça como pássaro assustado pelos quadrantes das democracias ocidentais.

Mas, por que o Executivo legisla tão presentemente no Estado Moderno?

Penso que o faz por uma necessidade da própria vida social; porque ele tem que dirigir a vida social; porque ele tem que ordenar todo o sistema das relações sociais; porque ele tem que definir os critérios do interesse geral e obter os meios necessários à sua aplicação.

Por outro lado, porque existem assuntos que nem sequer poderiam ser levados a debate nos Parlamentos; uns porque, envolvendo problemas de segurança nacional e de continuidade do próprio Estado, não poderiam ser trazidos a público, nem sequer submetidos a debates e polêmicas oratórias; outros porque, sendo extremamente técnicos — como os relativos ao

comércio exterior, balanço de pagamentos ou política energética, por exemplo — não poderiam ser proficuamente tratados por assembleias numerosas, constituídas de grupos heterogêneos e antagônicos, e quase sempre desprovidos de conhecimentos especializados.

Para capacitar-se ao desempenho dessa função, o Legislativo teria de aparelhar-se com tamanha envergadura, que chegaria a ser o próprio Executivo com o título de Parlamento, o que não me parece acertado.

A propósito, permito-me trazer à colação uma entrevista recente de alta funcionária do Poder Legislativo — Doutora Sarah Abrahão, Secretária-Geral da Presidência do Senado — lamentando o fato, sob todos os títulos significativo, de o Congresso Nacional ter necessitado de assessoramento do próprio Executivo para discutir e votar o projeto da Lei das Sociedades Anônimas, face à complexidade da matéria e à falta de meios, no Legislativo, para estudá-la com a necessária profundidade.

Trata-se de um depoimento sincero, que pessoalmente posso avaliar, na condição de antigo Assessor Legislativo do Senado Federal que, presentemente, desempenha função técnica no Executivo, como Consultor Jurídico do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Afora essas limitações de natureza técnica, permito-me associar ao esvaziamento do Legislativo contemporâneo o abuso de certas prerrogativas, como a criação desenfreada de Comissões Parlamentares de Inquérito, muitas vezes apenas com o propósito de inibir o Poder Executivo, dificultando-lhe a atuação.

Essas Comissões, atualmente restringidas pela Constituição do Brasil, ao tempo em que não sofriam limitações, extravazavam de sua competência, deixando de apurar fatos determinados e emaranhando-se em investigações genéricas que, via de regra, não chegavam a nenhuma conclusão, onerando o Tesouro e desgastando a própria imagem do Legislativo.

A propósito, colho o depoimento insuspeito de um dos nossos parlamentares mais experientes — o ilustre Senador Ruy Santos, da ARENA da Bahia — que fazendo uma auto-crítica do Congresso em seu livro “O Poder Legislativo — suas virtudes e seus defeitos”, disse que os líderes costumam dificultar o exame das contas do Executivo pelo plenário do Legislativo para não dar margem a críticas azedas aos governos a que servem.

Esses fatos, entretanto, não nos autorizam a negar o poder de investigação que se deve reconhecer ao Congresso, até porque ninguém deve preconizar a irresponsabilidade no trato da coisa pública, seja pelos administradores, seja pelos parlamentares, seja pelos membros do Judiciário.

Para finalizar, como o meu amigo Josaphat Marinho — com a honestidade que todos lhe reconhecem — teve a grandeza de fazer a contabilidade dos erros do Parlamento, eu diria, parafraseando Francisco Campos, essa espécie de *bête noire* do liberalismo brasileiro — que o Executivo ocupou o espaço de poder que lhe foi historicamente abandonado pelo Legislativo porque na política, como na natureza, existe um horror ao vácuo: poder vago, poder ocupado.



Receba, pois, caro Josaphat, estas minhas palavras mais como uma provocação para acender os debates do que como uma profissão de fé anti-liberal que eu, em absoluto, não faria. (Palmas.)

O SR. PROF. JOSAPHAT MARINHO — Como o Prof. Inocêncio Coelho, também considero que já não é possível falar-se em liberalismo, sobretudo em liberalismo econômico. Este é um mundo de tendência socialista, e com esta tendência sou solidário. Mas, a verdade é que uma vez que se advogue o socialismo democrático, não há incompatibilidade entre o aumento das funções do Poder Executivo e a manutenção do prestígio do Poder Legislativo.

Não se pode recusar a inclinação acentuada de ampliação da função normativa do Poder Executivo. É uma exigência da própria multiplicação das funções do Estado.

Cumpra assinalar, no entanto, que a experiência de oito anos, no Senado, me revelou também, não ser tranqüilamente verdadeira a afirmativa de que o Executivo redige ou elabora melhor os projetos do que o Poder Legislativo. Há projetos que são bem elaborados nos gabinetes do Poder Executivo, e outros o são pessimamente. Na medida, sobretudo, em que se confia a técnicos de especializações diversas a elaboração de projetos de lei, estes perdem o caráter de instrumentos normativos, convertendo-se em declarações de princípios ou em enunciação de definições.

Só para um exemplo, recordaria que, certa vez, ao Senado chegou, depois de 1964, projeto no qual em um dos dispositivos havia um "etc." Além disso é comum a quem esteja habituado à leitura das leis verificar que, à medida que o Executivo amplia o seu poder de legislar diretamente, agrava-se a má redação, a má sistematização das leis. É que as leis elaboradas nos laboratórios do Poder Executivo quase nunca experimentam o contraste de várias opiniões, ao passo que na apreciação dos projetos oferecidos ao exame do Congresso há o confronto de tendências e opiniões diferentes, o que facilita a retificação de erros e anomalias.

Eram apenas essas as ponderações que queria fazer em resposta ao Prof. Inocêncio Coelho, para dizer-lhe que também entendo que o Poder Executivo continuará cada dia legislando mais. É uma tendência do século. Mas, de qualquer modo, se queremos preservar o regime representativo, precisamos resguardar, igualmente, a função normativa do Congresso, ainda que dentro das limitações próprias do nosso tempo.

O SR. PRESIDENTE (José Pereira Lira) — Com a palavra o outro debatedor desta assentada, o Prof. Hermenito Dourado.

O SR. PROF. HERMENITO DOURADO — Parece-me que resultou de um equívoco a escolha do meu nome para debater com o Prof. Josaphat. Tenho por ele, ainda, o temor reverencial de aluno.

O assunto, até aqui, tem sido tratado em nível acadêmico. Em tese. Mas é evidente que a vida nos ensina muita coisa e a minha, vivida como funcionário burocrático do Poder Executivo, permite encarar o problema sob outro ângulo. Será que o controle financeiro da administração pública,

entre nós, é feito de modo a escandalizar os constitucionalistas brasileiros, depois do advento da Reforma Administrativa de 1967? Resultaram malferidos os dogmas do regime democrático?

Diz Oswaldo Trigueiro que "o brasileiro não é menos patriota e nem menos arguto do que o parlamentar americano mas é mais romântico. Porque confia demasiado nas fórmulas, nos dogmas jurídicos, de onde seu excessivo apego à ilusão de que a lei escrita torna os homens melhores e o povo mais feliz". As vezes, esses dogmas não nos permitem enxergar a realidade, ao contrário, a deturpam dando como causa conclusões distorcidas. Sem sombra de dúvida, a partir de 1967, a administração pública brasileira sofreu reforma substancial. E um dos efeitos dessa reforma se fez sentir precisamente no controle financeiro da Pública Administração. É que esta se dividiu em **direta e indireta**. E a realidade vem demonstrando que a administração direta minguava cada vez mais e a indireta cresce a cada dia. Por sua vez, as entidades da administração indireta criam associadas ampliando ainda mais sua área de atuação. Em conseqüência, a Constituição brasileira estabeleceu dois sistemas de controle financeiro: o interno e o externo. Parece-nos que esse último (externo), para preservar a tradição. O Tribunal de Contas da União é mais velho do que a primeira Constituição Republicana. É possível que o respeito à tradição o tenha preservado, desde que é patente o intuito de prestigiar-se o sistema de auditoria interna através dos Inspetores-Gerais de Finanças dos Ministérios. Esse controle interno se fez, sobretudo, para tornar efetiva a supervisão ministerial sobre os órgãos ou entidades da administração indireta que hoje constituem grande parte da administração pública brasileira, bastando citar a ELETROBRAS, PORTOBRAS, Rede Ferroviária Federal, PETROBRAS, Correios e Telégrafos, DNER, IBGE, Banco Central, Banco do Brasil e tantas outras que seria cansativo enumerar. Em conseqüência, o mecanismo de controle teve que se adequar a essa realidade. O Ministério necessita de sua Inspeção-Geral de Finanças para viabilizar o controle sobre as entidades da administração indireta que gravitam em sua área de competência.

Novos métodos e processos, para atender a essa realidade, tiveram de ser adotados, malgrado a incompreensão de muitos que, presos às fórmulas e aos dogmas, não conseguem alcançar esta realidade, preocupados com o que devesse ser, porque já foi no passado, aqui ou alhures, sem o exame da realidade nacional de hoje, do que deve ser hoje, atendida a realidade atual da administração pública brasileira.

**Data venia** do Prof. Josaphat, a Lei nº 6.223 não veio, propriamente, para regular o artigo 70 da Constituição. Seu propósito principal está nos arts. 7º e 8º que é o de regular a fiscalização financeira das entidades públicas, revestidas de personalidade jurídica de direito privado, cujo capital integral ou majoritariamente, seja da União (art. 7º) e das fundações, quando mantidas pelo Governo Federal (art. 8º). Quer essa lei, pois, que as entidades da Administração Indireta, além do controle interno se sujeitem também ao externo, no tocante à gestão financeira, embora o faça com tais restrições que dito controle externo quase se resume a um aumento de trabalho para as referidas entidades, para um mero visto pró forma do Tribunal de Contas. Tem-se discutido a constitucionalidade dessa lei, no

que toca às sociedades mistas, esquecendo-se do art. 45 da Constituição Federal. Sem dúvida que os novos rumos da Administração Pública estão a exigir a quebra de velhos tabus e legislação adequada, cuja falta tem gerado perplexidades. É preciso o estudo da realidade brasileira, no campo administrativo, para edição de normas que desestimulem as discussões e permitam o trabalho produtivo.

O apego aos dogmas e o fetiche da tradição podem atrasar o processo do desenvolvimento brasileiro e prejudicar, sensivelmente, os resultados que se esperam da Reforma Administrativa de 1967.

O SR. PROF. JOSAPHAT MARINHO — Sr. Presidente, Srs. participantes do Curso, como se vê, o Prof. Hermenito Dourado não era portador de nenhum pânico, mas de muita convicção. Pelo que acabou de expor, porém, fica a impressão de que, se lhe fosse possível, eliminaria o regime representativo. (Risos.) (Palmas!) São tais as restrições que faz ao legislador e ao político que parece serem estes os responsáveis por todos os erros e por todas as anomalias da vida nacional. Mas não é tanto, inclusive, porque são políticos os que governam no Executivo. Temos que começar fazendo esta retificação para a justa colocação do problema. Político é quem administra, quem participa do Governo, quem integra o Legislativo. Quem exercer função de Governo e não se considerar político, dele deve exonerar-se, porque não tem condições de dirigir, na linha do interesse público.

Lembraria a S. Ex.<sup>a</sup>, ainda, que a Lei nº 6.223 foi elaborada, declaradamente, para regular o art. 70 da Constituição. Está em seu art. 1º De sorte que se não tem conteúdo mais amplo sobre o poder de fiscalização é porque o legislador quis situá-la precisamente neste domínio, no âmbito da fiscalização orçamentária e financeira.

Não tenho divergência com S. Ex.<sup>a</sup> quando assinala que as tarefas do Estado no mundo moderno reduzem cada dia a chamada administração direta e multiplicam os órgãos da administração indireta. É uma tendência que se pode dizer universal. O que não parece legítimo asseverar-se é que o controle interno da administração seja bastante, suficiente para corrigir os erros, as irregularidades e ilegalidades verificadas. A esta altura, evidentemente, não vou ameaçá-los com um desdobramento da matéria, mas pediria aos membros do curso que lessem o último parecer do Tribunal de Contas, de autoria do Ministro Luiz Otávio Galloti, sobre as contas, creio que de 1974. Nesse parecer, com muita serenidade e ao mesmo tempo firmeza, o Relator do Tribunal de Contas observa as anomalias verificadas, particularmente, na administração indireta, onde órgãos criados para determinados fins, com objetivos específicos, segundo a lei, vão desdobrando suas atividades, inclusive por decisões de assembleias-gerais. De tal modo se excedem que empresas, por exemplo, destinadas precipuamente a cuidar de minérios, hoje também se dedicam ao reflorestamento. São situações anômalas — não é que os governos as queiram — de irregularidades que proliferam, e insuscetíveis de correção através do controle interno. Daí a necessidade da presença do órgão representativo, do Congresso, para ampliar o poder de verificação e de crítica. Não há propósito de destruir tais entidades, mas de dar ao Governo a colaboração necessária à correção de vícios que se multiplicam, em prejuízo do interesse coletivo.

Queria assinalar, desta sorte, que não há hoje no Brasil dogmatismo do político para manutenção de um quadro jurídico superado. O que há é a preocupação de conciliar o crescimento das funções do Estado, atribuídas ao Poder Executivo, com a preservação do regime representativo, como forma de garantir o desenvolvimento coordenado, ou seja, de assegurar o progresso material com o resguardo dos direitos e garantias das pessoas físicas e jurídicas. Não é problema de abstração, nem de doutrina, nem de dogmatismo. É a atitude prudente que se está verificando em todos os países onde não se quer instituir ou manter regime discricionário, ou totalitário. Se quiséssemos dar um exemplo, poderíamos examinar o que ocorreu nos Estados Unidos nos últimos tempos, quer com relação à renúncia de um Presidente da República, quer com relação ao resguardo do direito de publicação de documentos considerados secretos. Porque não há quem seja maior interessado na preservação do desenvolvimento do país, de sua situação política e econômica, do que o próprio homem do povo que é quem mais sofre as conseqüências da desordem administrativa ou das irregularidades apuradas. O problema, portanto, meu caro colega, não é de dogmatismo, mas de conciliação entre o poder de mando e o de crítica. No momento em que reconhecermos apenas o poder de mando, sem, ao lado dele, manter-se o poder de crítica, a vida humana perde as condições normais de ser vivida com dignidade.

É o que me parece. **(Palmas prolongadas)**

O SR. PRESIDENTE (**José Pereira Lira**) — Para terminar esta agradável e fecunda reunião, algumas palavras desta Presidência, numa espécie de depoimento.

“O Tribunal de Contas é um desconhecido.” Escrevi um ensaio com esse título. Saio desta reunião menos convicto da minha tese. O debate concorreu, extraordinariamente, para dissipar dúvidas e revelar lacunas. A montanha das Contas Públicas tem uma extensa face “noruega”, aonde não bate o sol. . .

Afinal, Rui Barbosa fez o decreto, mas quem instalou a Corte de Contas foi Serzedelo Corrêa. Aquele mesmo Ministro da Fazenda devolveu ao Presidente da República, Generalíssimo Deodoro, os decretos que lhe tinham sido enviados, para subscrição ministerial, diminuindo as funções do Tribunal.

Disse Serzedelo que, em consciência, os não podia assinar. O Tribunal de Contas era, e foi muito tempo, o “espantalho”, pouco temido, dos administradores. Mas ainda os administradores anseiam por suprimi-lo, senão torná-lo ineficiente.

Esses decretos, recusados pelo Ministro, então demissionário, tem uma história que já fixei num opúsculo, hoje raro.

Dizer, é meu dever, que o único ponto em que discordo do meu mestre e amigo Prof. Josaphat Marinho, é quando afirma que é preciso “restabelecer” o Congresso Nacional nas suas grandes funções.

“Restabelecer”, não! Sim, “estabelecer”! **(Palmas)**

Neste pequeno livro, que, aqui, está — que é o meu Parecer sobre as Contas do Presidente Getúlio Dornelles Vargas — tratei o Chefe de Estado com o cavalheirismo indispensável, com o respeito devido, mas com a sinceridade imposta pela minha situação de Ministro de um Tribunal que tive a honra de presidir por três vezes.

Fiz o histórico das grandes causas que por lá passaram, e cheguei a rememorar alguns dos principais escândalos da República, que tinham sido evitados pelo Tribunal de Contas.

Aqui está a referência de alguns deles: a concessão individual da Cachoeira de Paulo Afonso que tinha sido pedida por um magnata de 99 anos de idade, para viger por outros 99 anos. (Risos.) Pretendia o concessionário viver ainda cerca de um século. E tinha sido dada a concessão, em verdade, para passar a mãos estrangeiras.

Outras irregularidades: “o contrato da prata” (a célebre questão da prata); o contrato da Itabira Iron — que foi recusado; o da construção do Arsenal de Marinha; o da Baixada Fluminense; o do Hospital das Clínicas; “o contrato da Aeropostale”.

E, aqui, eu ponho aspas e transcrevo: “todos envolvendo interesses vultosos, e todos encontrando o veto oportuno do Tribunal de Contas”.

Isso é o que diz a história antiga, porque, em tempos mais recentes, foram rejeitados outros muitos atos administrativos.

Alguns foram cancelados, por forma puramente suasória. Houve um Presidente da República recente (um homem de bem) que soube defender o Tesouro e sem espalhafato. Não quero mencionar nomes em épocas precisas.

Ao Tribunal chegaram determinados processos. Ainda estávamos na fase da apreciação prévia dos contratos. Pretendia-se adquirir um presente para homenagear um Chefe de Estado estrangeiro. Não havia verba. Levado foi o processo de pagamento ao conhecimento do Tribunal de Contas. Como poderia a Corte de Contas admitir a legalidade de um contrato, sem verba?

A transação foi desfeita, sem rumor nem escândalo: suasoriamente.

Mais recentemente, uma autoridade superior alugou, por contrato, em Copacabana, um daqueles apartamentos de cobertura, à beira-mar, para despacho de autoridade pública. Foi assinado o contrato. O contrato foi então mostrado ao Chefe de Estado, que o ignorava.

O Presidente sugeriu a devolução do processo a quem o assinara pela Administração Pública. O Tribunal devolveu. O arrendamento foi desfeito, sem o menor prejuízo para a União.

Não é para continuar a referir a lista — que não é pequena. (Risos.)

Houve um congresso frustrado, aqui, que nunca aconteceu: um congresso cultural para o qual foram fabricadas não sei quantas medalhas

de ouro comemorativas. Não havia verba nem propósito. O fato foi apurado. As providências tomadas.

Mas não é disso que haveremos de tratar. Desejamos, somente, afirmar que o dever pode sempre ser cumprido. O Tribunal é também uma escola cívica.

Merecem todo o apoio as palavras, aqui, proferidas pelo sábio e experiente expositor.

Há lugar para um ramo talvez mais radical do que “restabelecer” controles. Importa “estabelecê-los”, na verdade. Os progressos têm sido lentos, mas nunca houve plenitude de controle.

Vejamos a Constituição de 91 (art. 80): previa ela a instituição do Tribunal de Contas, para “liquidar” as contas da receita e despesa, e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Até a Revolução de 1930, nunca o Tribunal recebeu do Poder Executivo as Contas da República. Nunca!

Assim, de 1891 até 1934, nunca houve tomada de contas no País...

Em 1929, a Aliança Liberal levantou essa questão, na Comissão de Tomada de Contas.

Esse requerimento envenenou o ambiente, mas sem qualquer seguimento.

O Presidente da República de então, apesar de bacharel em Direito, levou um susto. (Risos.) Ele era um homem de bem, austero e impecável, em matéria de dinheiros públicos.

Quatro dias depois que “acordou” a Comissão de Tomada de Contas, no Itararé, e, com Itararé, a vitória da Revolução.

Isso foi um outro problema. (Risos.) Nos anos da Ditadura que se seguiu, houve “aparência” de Contas Públicas, aprovadas por quem as prestava e que acumulava o Poder Executivo e o Legislativo.

Em 34, era eu Deputado, servindo em Comissões de Finanças e de Orçamento. Andei a familiarizar-me com esses assuntos. Posteriormente, sem o querer nem o pleitear, fui servir no Tribunal de Contas onde permaneci por 20 anos, escrevendo alguns opúsculos, na especialidade, e presenciando a destruição da obra teórica de Rui Barbosa, que nunca chegou a ser implantada, em plenitude. Esse o nosso depoimento que pareceu oportuno.

Em 64, veio a nova Revolução e foi planejado um processo que se chamou “sistema brasileiro”.

Então, escrevi um trabalho intitulado “O Controle das Finanças Públicas”. Está ele, aqui, comigo. (Mostrando.)

Estou mostrando, aqui, também, estes quadros e este volume, porque vou adiantar uma informação sobre a implantação de um Curso criado no

**Tribunal de Contas da União: "Curso Extraordinário de Iniciação às Funções de Controlador de Contas Públicas."**

Esse curso nasceu com um programa ambicioso, resumido, audiovisualmente, em Quadros, Esquemas e Gráficos, pormenorizando as espécies de controle, suas fases, autorizações de créditos, programações financeiras de desembolso, aberturas de créditos em via bancária, e inspeções sistemáticas e extraordinárias, bem como utilizações de créditos (em acompanhamento, à margem das auditorias interna e externa), culminando na auditoria global, para efeito da elaboração do Parecer Prévio das Contas da República.

Era a anatomia e a fisiologia do chamado "Sistema brasileiro". Neste, o defeito principal, segundo pareceu, na época, ao Tribunal, era a supressão do controle prévio da legalidade dos contratos.

*Mas era lei, e não nos cumpria julgar da lei, mas segundo a lei.*

As idéias vitoriosas na Constituição de 1967 foram reduzidas a três "Memórias" que levei para Tóquio (Japão) onde se reuniu o "6º Congresso Internacional das Instituições Superiores de Controle das Finanças Públicas".

Espero, ainda hoje, que, nessas três "Memórias" esteja gizado o que há de essencial no "Sistema brasileiro" — que, ali, pelos comparatistas, foi objeto de viva curiosidade.

*Uma palavra final, no encerramento desta Mesa Redonda, tão frutuosa.*

O controle das Finanças Públicas não está "sediado", somente, no controle interno — nem no controle externo — representado pelo Tribunal e pelo Congresso Nacional que tem a voz do julgamento dos administradores.

Pretendo ter descoberto nas "Memórias" referidas, a confirmação de diagnóstico, nosso, anterior: "há, no Brasil, na letra da lei, "o controle popular", o que causou admiração entre os participantes do 6º Congresso, de Tóquio.

Creio ter identificado essa forma de fiscalização, por parte do povo, além do remédio a *posteriori* do voto punitivo, nas democracias representativas, quando não são reconduzidos os representantes do povo.

Esse "controle popular" está inscrito nas Constituições brasileiras, desde a de 1934, e repetido nas de 1967 e 1969.

É que entre os "Direitos e Garantias Individuais", está inscrito, nos §§ 30 e 31 do art. 153, que qualquer cidadão é "parte legítima" para usar a "ação popular", na defesa do patrimônio da Nação.

Quando falharem os controles internos e externos, desde que tenhamos justiça independente e com garantias asseguradas, será o controle judicial, através da "iniciativa popular", o remédio supremo, na defesa dos dinheiros do povo!

**Muito obrigado. (Palmas prolongadas.)**