

INICIATIVA DA DESPEZA PUBLICA E SUA FISCALISAÇÃO

«O papel do governo consiste em propor e o do parlamento em conceder».

STAFFORD NORTHCOTE.

«Sous un gouvernement libre, la cour des comptes ne peut cesser d'exister sans qu'une perturbation profonde soit apportée dans le mecanisme gouvernementel».

HENRI CHARDON.

I—Iniciativa da despesa publica. II—Fiscalisação parlamentar, administrativa e judiciaria. III—Tribunaes de contas do Brazil.

I.—Iniciativa da despesa publica. A' prerogativa do poder legislativo de examinar, discutir, aprovar ou recusar quaesquer projectos, relativos á despesa publica, têm sido lembradas as seguintes limitações: *a)* —direito privativo do poder executivo para propor toda e qualquer despesa; *b)* —proibição ao parlamento de augmentar a despesa proposta por aquelle poder.

A espantosa e continua progressão dos orçamentos publicos e a consequente aggravação de impostos suggeriram as medidas indicadas, como meio effcaz, na phrase de Jules Roche, de se deter ou pôr paradeiro ao furor da onda crescente da despesa publica.

A irregular discussão dos orçamentos, facto que se observa em algumas nações civilisadas, como o

Brazil, onde o senado raras vezes tem tempo de discutir a despeza fixada pela camara (1), justifica, por si só, a extincção da iniciativa parlamentar da despeza publica, a qual, uma vez decretada, muito contribuiria para simplificar os trabalhos legislativos. Cumpre reconhecer que, até certo ponto, ella já é bem cerceada, porquanto o poder executivo pode, por seu livre alvedrio, utilizar-se ou não, de grande numero de verbas orçamentarias.

Zelosas de suas prerogativas, resistindo á lucta de seculos, travada contra o governo unipessoal, as assembléas, mesmo no regimen presidencial, não reconhecem facilmente que devam abandonar a esphera reservada á administração, deixando ao governo a responsabilidade exclusiva de cuidar dos interesses dessa ordem. Na confecção dos orçamentos, as funcções dos dois poderes mais claramente se deviam discriminar. Se ao legislativo deve caber privativamente a decretação de impostos, pelo conhecimento mais directo que se lhe presume da capacidade tributavel da nação, ao executivo incumbido de presidir, elle só, a direcção de todos os serviços publicos, deve assistir o direito exclusivo de indicar o maximo dos fundos de que carece, para desempenhar-se da tarefa. (2)

—A Inglaterra foi a primeira nação que estabeleceu tão importante medida, tendente a reduzir os orçamentos ás suas verdadeiras proporções.

(1) O projecto da lei da receita federal vigente foi devolvido pelo senado á camara, tres dias antes de findar-se o anno passado. Na sessão de 26 de Dezembro de 1902, foi afinal approved e convertido em lei, não sem protestos de alguns deputados como o DR. BRICIO FILHO, que, depois de considerar o facto uma represalia do Sénado, disse: «E' a guerra entre as duas casas de parlamento. Um dia cabe a vez á camara de forçar o senado a homologar suas decisões. Outro dia cabe ao senado.» No *Jornal do Commercio*, de 7 de Agosto de 1902, o dr. Viveiros de Castro, director do tribunal de contas, discutiu o assumpto, alvitando soluções.

(2) Artigo do *Jornal do Commercio*, de 27 de Maio de 1899.

A *standing orders* da camara dos communs, de 11 de Dezembro de 1706, é assim concebida:—«Esta camara não receberá nenhum pedido para autorisar qualquer despeza com serviços publicos, nem tomará em consideração, para submeter ao seu exame, nenhuma moção com o fim de votar qualquer subsidio ou sobrecarregar com qualquer onus as rendas publicas sem expressa recommendação da corôa». Anos depois que fôra votada aquella ordem do dia, em 27 de Março de 1866, Gladstone definia, de novo, a funcção da camara dos communs, nos seguintes termos:—«O papel da camara não é augmentar as despesas mas reduzi-las». (1)

Posteriormente a Allemanha, de alguma sorte, cerceou a alludida prerogativa, exigindo o assentimento expresso de, pelo menos, quinze deputados para quaesquer projectos. (2)

Na França, após uma dezena de annos, Jules Roche, antigo deputado e ex-ministro, fundando a celebre *Ligue des Contribuables*, e Kargall, seguindo o exemplo, com a organização da *Fédération des Contribuables*, se propuzeram francamente a combater, como ponto principal de programma, a iniciativa parlamentar em materia de despeza publica. (3)

Esse movimento generoso, que encontrou o mais decidido apoio de Gambetta, determinou que o proprio parlamento «em um dos seus dias, excepcionalmente raros, de bôa inspiração, renunciasse, por uma simples medida regimental, ao direito de tomar a

(1) STAFFORD NORTHCOTE, antigo lord do thesouro da Inglaterra, delimitava as attribuições de cada um dos poderes, em relação ao orçamento, pela seguinte formula:—«O papel do governo consiste em propor e o do parlamento em conceder».

(2) P. BOITEAU, *Dict. des Finances*, de LEÓN SAY, vol. I, pag. 669, RENÉ STOURM, *Le Budget*, pag. 52.

(3) Vide o *Journal des Economistes*, de 15 de Abril de 1899, o *Economiste Français*, de 25 de Fevereiro, 4 e 11 da Março de 1899 e especialmente, o de 23 de Março de 1900.

iniciativa de creditos para augmentar ordenados ou pensões e para creação de empregos». Esta reforma, embora como simples medida regimental, no conceito de Beaulieu, reduzirá a pilhagem do orçamento, mas não basta para pôr termo ao mal que soffre o Estado moderno.

No Brazil, em pequena esphera, já se obteve uma victoria em prol d'essa ideia. O congresso nacional retirou á edilidade da capital federal o direito de iniciar despezas e augmentar os recursos pedidos pelo prefeito. O art. 9, do decr. n. 543, de 23 de Dezembro de 1898, é assim expresso:—«A iniciativa da despeza, bem como a da creação dos empregos municipaes e do recurso a empréstimos e operações de credito, compete ao prefeito. § 1.º Exercer-se-ha essa iniciativa, apresentando o prefeito ao conselho municipal o projecto annual do orçamento da despeza e as demais propostas financeiras ou administrativas, que as necessidades do serviço lhe aconselharam. § 2.º Deliberando sobre a lei do orçamento, o conselho não poderá fazer nenhum augmento ou diminuição de ordenado, nenhuma creação ou suppressão de emprego, nem votar disposições de character permanente, sem proposta do prefeito».

Em sessão de 23 de Maio de 1899, da camara federal, o dr. Augusto Montenegro apresentou uma indicação, impedindo o augmento da despeza publica por occasião da 3.ª discussão do orçamento, e só permitindo o restabelecimento de verbas supprimidas mediante pedido do governo. (1)

(1) Entre as opiniões contrarias cumpre assignarmos a do dr. Lauro Sodré que, em parecer, sob n. 196, de 1901, emittido sobre a despeza do ministerio de industria e viação, manifestou-se pela theoria opposta, recomendando a pratica dos Estados Unidos onde «nem o presidente nem os seus ministros teem o direito de iniciativa; elles não enviam ás camaras verdadeiros projectos de orçamento. Pode-se dizer que o congresso é só o autor das leis da receita e despeza; é elle o estimulador e o senhor absoluto da politica financeira».

São incontestáveis os grandes benefícios que adviriam ao nosso paiz da adopção da pratica ingleza de competir ao poder executivo a iniciativa da despesa publica. Implantado esse benefico regimen, não mais se presenciará o facto das colligações de diversos grupos parlamentares, para fazerem triumphar pelo esforço combinado, projectos de despesa que de outro modo não seriam convertidos em lei.

II—A fiscalisação parlamentar, segundo Stourm, é exercida pelo poder legislativo sobre os ministros encarregados da execução do orçamento. Alguns entendem que a fiscalisação dos gastos publicos é um dos problemas onde falha a intervenção legislativa, por isso que governo e parlamento sustentam-se mutuamente, como dois siamezes que não podem desunir-se. A um inquerito formulado sobre o assumpto pelo *Cobden-Club*, um professor belga, convencido dessa difficuldade, respondeu o seguinte:—«Para que o systema de fiscalisação estabelecido theoreticamente pela constituição e pelas leis, se torne realidade, deveria o ministerio ser tirado da minoria do parlamento, sendo a opposição real e effectiva. Assim, a questão do imposto seria discutida sem transacção e as despesas perfeitamente estudadas e examinadas em suas particularidades». Nessa opinião, embora singular, ha muito de verdade. No regimen presidencial, a despeito de serem igualmente reconhecidos os obstaculos que difficultam a acção fiscalisadora do poder legislativo, entre os quaes avulta a necessidade de discutir e resolver sobre um numero sempre crescente de assumptos politicos e administrativos, por isso que, de anno em anno dilata-se a tarefa parlamentar—o certo é que muito se pode conseguir nesta ordem de cousas.

Parece-nos que a principal medida consiste em abreviar o praso em que os esclarecimentos e «pro-

posta» são distribuídos, e, nos termos do n. 1 do art. 34, da const. fed., tornar pratica realidade a fiscalisação das despesas publicas pela votação de uma lei annua que approve o orçamento liquidado com as alterações por que houver passado. (1)

Lembrando esse alvitre, em artigo editorial, sob a epigraphê «*Fiscalisação parlamentar dos gastos publicos*» o *Jornal do Commercio* em 1886, durante o penultimo ministerio do antigo regimen, ponderou o seguinte:—«A decretação desta lei, mediante tramites regulares, evitará que passem despercebidos os abusos que se houverem introduzido, obrigando a rever as contas dos exercicios passados; substituirá a realidade das despesas effectuadas á previsão de despesas orçadas; será para os governos salutar sancção de seus actos, quanto ao modo como houverem executado os orçamentos; permittirá em summa, que a fiscalisação se exerça em terreno apropriado, não de modo fugitivo, como hoje pode ser feita, accidental e superficialmente».

O projecto do codigo financeiro da Republica (2) depois de referir-se á proposta da despeza e receita publica emanada do governo para a organisação dos orçamentos pela camara, á qual compete o julgamento

(1) O n. 1, do art. 34, da const. é assim expresso: Compete privativamente ao congresso federal orçar a receita e fixar a despeza federal annualmente e *tomar as contas da receita e despeza de cada exercicio financeiro*. A approvação dos balanços e contas ministeriaes é exigida pelos arts. 5 e 6 do decr. legislativo, de 18 de Outubro de 1843; infelizmente até hoje não foi isso praticado.

—VICTOR MARCÉ, no *Dict. d'E'c. Polit.* de LEÓN SAY, vol. I, pag. 558 e seguintes escreveu extensa monographia sobre o *Contrôle des Finances — administratif, judiciaire e législatif*; S. DE BOISDEFRE, sob o mesmo titulo, no *Dict. des Finances*, vol. I, pag. 1245 e seguintes, faz identico estudo, sendo ambos dignos de consulta, bem como o livro classico, *Le Budget*, pag. 514, de STOURM.

(2) Este projecto, sob n. 397, de 3902, foi apresentado á camara federal em sessão de 23 de Dezembro daquelle anno, pelo deputado dr. Alfredo Varela, estando pendente de approvação do congresso nacional.

final das contas ministeriaes, balanços definitivos dos exercicios, promulgando a lei de aprovação e liquidação do orçamento executado, consolidou disposições expressas de contabilidade publica e assim encarou o assumpto:

Art. 28. Compete privativamente ao congresso nacional a tomada de contas da receita e despeza de cada anno financeiro. Para esse fim, o ministerio da fazenda lhe apresenta impresso o balanço definitivo da gestão finda a 31 de Dezembro que comprehende as operações realizadas nos doze mezes do anno financeiro anterior. Este trabalho é preparado pela directoria geral de contabilidade da Republica.

Art. 29. A tomada de contas faz-se dentro dos quatro mezes de cada sessão legislativa, o mais tardar dentro do prazo da prorogação. Em caso algum pode ser addiada de um anno para outro. (1)

Art. 31. Na organização do balanço guarda-se a disposição das leis de orçamento. E' acompanhado de quadros demonstrativos da divida activa e passiva.

Art. 32. Este balanço é apresentado com uma «proposta» para a apuração das contas do exercicio fixando definitivamente, tanto a receita e despeza a elle pertencentes, como aos anteriores. Na «proposta» justificam-se todos os excessos de despeza e os motivos de não haverem sido realizados os serviços convenientemente autorizados.

Art. 33. O congresso nacional pode a todo tempo instituir commissões de exame de quaesquer

(1) O art. 30 refere-se a confecção do balanço que comprehende duas partes:—uma relativa á *receita*, impostos ou rendas arrecadadas ou não, com a discriminação dos Estados e repartições, e a *despeza* paga e a pagar com a discriminação dos creditos ordinarios, despezas extraordinarias e excessos de credito ou despeza em cada verba. A outra parte do balanço comprehende a conta do patrimonio do Estado.

das repartições publicas, para obter esclarecimentos indispensaveis ao desempenho de sua missão, consultando os documentos comprobatorios de varias despesas.

Art. 34. As despesas administrativas são as que prestam os funcionarios de qualquer ministerio, responsaveis pela arrecadação, guarda e dispendio de dinheiros e outros valores pertencentes ao Estado.

III—A fiscalisação administrativa, no conceito de Stourm, é exercida hierarchicamente pela administração superior sobre seus subordinados. Toda vez que, ao ser expedida qualquer ordem de pagamento, a despesa publica, é devidamente processada, verificando-se a sua legalidade, a exactidão do calculo feito, si não excede ás forças do orçamento, si está justamente classificado, dá-se a fiscalisação administrativa.

O mesmo succede em relação á receita, quando o superior hierarchico do departamento das finanças e os chefes das agencias de arrecadação providenciam e conseguem por um conjuncto de medidas efficazes a prompta e integral percepção das rendas publicas.

Muitas são as providencias aconselhadas para a realidade da fiscalisação administrativa; entre as principaes, destacam-se a centralisação da despesa e receita, a unificação da contabilidade e um bom regimen de tomada de contas.

Sem a *centralisação* da despesa do pessoal e do material do thesouro e suas delegações, (1) principio

(1) «A centralisação da receita e da despesa publicas no thesouro não quer dizer a centralisação dos pagamentos; da generalisação desta noção incorrecta teem vindo os esforços empregados para descentralizar a despesa, conferindo a diversas repartições a faculdade de pagar seus serviços—quer de pessoal, quer de material. O thesouro supprime de recursos ás repartições ás quaes por conveniencia do serviço deve ser confiado o pagamento do pessoal; os supprimentos são considerados em toda as leis de contabilidade, e igualmente no

já consagrado em nosso paiz pelo art. 73, do decr. n. 736, de 20 de Novembro de 1850, não é possível a unidade da administração e verdade orçamentaria.

Da mesma forma, succede com a centralização da receita que tanto contribue para o conhecimento exacto da arrecadação.

Com a multiplicidade de caixas, com a pluralidade da contabilidade, com as gestões autonomas e independentes do thesouro, não é possível o regular funcionamento da administração financeira.

Unificada a contabilidade, em nosso paiz, diz o dr. Didimo da Veiga, desaparecem todas as directorias de contabilidade especiaes a cada ministerio; passam ellas a ser dependencias da directoria geral de contabilidade da Republica, e continuam a funcionar nos ministerios, não, como secção ou directoria da contabilidade da guerra, da marinha, da viação, do ministerio da justiça, das estradas de ferro, dos correios, dos telegraphos sujeitos aos mesmos ministerios, mas como estações delegadas do thesouro, no qual exista o chefe da contabilidade geral da Republica, que é o director da contabilidade da fazenda, cabendo ao respectivo ministro a suprema fiscalisação da contabilidade publica da União. Não se verá, conseqüentemente, mais em vigor a contabilidade da marinha, a da guerra, dos correios e dos telegraphos presididas por funcionarios sujeitos a esses ministerios; em logar dellas, existirá em todos os ministerios um funcionario de contabilidade, dependente do ministe-

nosso regimen, simples movimento de fundos; é uma operação da thesouraria de uso diario (Av. da 20 de Fevereiro de 1854).

Temos disposição precisa da lei que veda a descentralisação da receita e sua especialisação (art. 39, da lei n. 628, de 17 de Setembro de 1851) e as leis dos povos adiantados tem feito da centralisação da receita e da despeza publicas o assento do seu regimen de contabilidade». DR. DIDIMO DA VEIGA, *Relat. do trib. de contas*, de 1896, pag. 26.

rio da fazenda, agente da contabilidade do thesouro e deste delegado, como são os chefes das estações dos Estados, as *delegacias fiscaes*. A primeira vantagem será a simplificação dos processos da contabilidade pratica e da escripturação.

No começo dos exercicios, o ministerio da fazenda, de conformidade com as tabellas explicativas das propostas, com o votado nas lei dos orçamentos e segundo os pedidos dos diversos ministerios, distribuirá os creditos para o pagamento do pessoal e material no decurso do exercicio, como se procede em referencia ás delegacias fiscaes; a distribuição é sujeita ao registro prévio do tribunal de contas, que poderá, no decurso do exercicio, exercer a fiscalisação pelo exame dos balancetes ou por meio de funcionarios commissionados para tal effeito; ficando assim supprida a deficiencia que se dá no 'exame prévio das ordens de pagamentos do material e nas folhas do pessoal.

A segunda vantagem advem da preponderancia que o ministerio da fazenda exercerá na gestão financeira da Republica, da qual resultará a unidade da exacção da receita e da applicação desta á despeza publica, sem a possibilidade das discordancias e divergencias oriundas da pratica seguida nos diversos ministerios, em divergencia com o da fazenda e provenientes da pluralidade da contabilidade. (1)

— *Da tomada de contas dos exactores da receita e pagadores da despeza ou da exacta verificação da arrecadação e gastos effectivamente realísados, dependem o conhecimento real e definitivo da gestão financeira de um exercicio orçamentario.*

(1) Esta demonstração pratica que se encontra á pag. 44, do *Relat. do trib. de contas*, apresentado em 20 de Agosto de 1899, esclarece perfeitamente o assumpto.

Esses resultados finais da arrecadação sobre que assenta o supremo julgamento das contas pelo poder legislativo, além de indicarem, de modo positivo o criterio da administração, constituem elemento seguro, para certificar-se da capacidade contributiva da collectividade politica.

Comquanto subordinada a diversos moldes oriundos dos differentes regimens de fiscalisação indicados no paragrapho seguinte, o certo é que o pensamento que preside á tomada de contas, bem como os resultados desta, só visam um fim unico:—comprovar a verdade orçamentaria, declarar ou extinguir a responsabilidade dos funcionarios para com o thesouro.

No Brazil, o assento desta questão encontra-se no decr. n. 2409, de 23 de Dezembro de 1896, expedido para a execução do decr. legislativo n. 392, de 8 de Outubro do mesmo anno, o qual, reorganizando o tribunal de contas, no cap. III, art. 181 e seguintes, estabeleceu o processo da tomada de contas dos responsaveis: *a)*—na sub-directoria do tribunal; *b)*—nas delegacias fiscaes, nas alfandegas, nas contadorias militares, nas repartições dos correios e telegraphos e das estradas de ferro custeadas pela União. Essa tomada de contas pode instaurar-se: por exercicio; por gestão; por execução de contracto; para a liquidação de commissão e para comprovar a applicação de adiantamento. O processo inicia-se: *a)*—a requerimento do responsavel; *b)*—*ex-officio*, por acto da sub-directoria e, no caso de omissão desta, por ordem do director (1); *c)*—a requerimento do repre-

(1) O projecto do cod. financeiro que pende de approvação do Congresso, transplantando para o art. 841, o disposto no cit. art. 181, supprimiu na letra *b* a iniciativa da sub-directoria.

A tomada de contas nos Estados é instituida sob o molde federal. Em S. Paulo, o reg. que baixou com o dec. n. 631, de 31 de Dezembro de 1898 foi vasado no dec. federal sob n. 2409, citado.

sentante do ministerio publico na hypothese de não ser iniciado nos termos da lettra *b*, passados 60 dias nas epochas fixadas em lei; quando o responsavel deixa o logar, si se verificarem administrativamente faltas de valores confiados á sua guarda e a auctoridade administrativa levar o factio ao conhecimento do tribunal para a tomada de contas.

Sendo manifesto o regimen centralizador a que obedeceu o aparelho processual do decr. n. 2409, de 23 de Dezembro de 1896, quanto á prestação das contas dos responsaveis, foi suggerida a segmentação do julgado em duas instancias, cabendo uma ás delegacias estaduaes e outra ao tribunal de contas. Não podendo, porém, este instituto, *ex-vi* do art. 89, da const. fed., delegar ou fraccionar a sua competencia, aliás exclusiva para o caso, «foi entretanto reconhecida a necessidade de facilitar o processo, tornando desnecessaria a apresentação de livros e documentos existentes em estações remotas dos Estados e devendo obviar-se ao inconveniente resultante de continuas diligencias para supprir omissões e corrigir defeitos dos processos instituidos nas delegacias dos Estados, foi-se forçado aceitar o expediente consignado nos arts. 207 e 208, do cit. dec., de fazer com que as repartições, a que estiverem immediatamente sujeitos os responsaveis, collaborassem na formação dos processos, no intuito e para o effeito de proporcionarem todos os elementos de instrucção, que nas referidas repartições existem—livros, documentos e outros». (1)

IV—A fiscalisação judiciaria, diz Stourm, é exercida pelo tribunal de contas sobre os exactores submettidos

(1) O DR. DIDIMO DA VEIGA, em seus *Relatorios do trib. de contas*, de 1898, pag. 55 a 75 e de 1899, pag. 47 a 67, explanou amplamente a questão da tomada de contas, bem como os casos em que é permitido, no decurso do processo da apuração das referidas contas, a *compensação* entre parcelas do activo e do passivo do agente fiscal. A esse estudo nos reportamos.

a sua jurisdição. A impossibilidade de ser instituída a fiscalização directa e immediata da gestão financeira pelo parlamento, como aliás pretendeu a assembléa legislativa franceza de 1791, (1) deu em resultado a criação, para aquelle fim, de commissões especiaes, fóra da representação nacional, e, mais tarde, a definitiva organização de um tribunal encarregado dessa funcção e cercado de toda garantia e prestigio.

O primeiro tribunal de contas foi instituído na França, sob o governo de Napoleão I, quando ministro do thesouro, o conde de Mollien, sob cuja inspiração promulgaram-se as leis de 16 e 28 de Setembro de 1807. Desde então, ficou reconhecida a utilidade de tão importante instituto fiscal, considerado por muitos como um «corpo de magistratura, intermediaria á administração e á legislatura que, collocado em posição autonoma, com attribuições de revisão e julgamento, é cercado de garantias contra quaesquer ameaças, para exercer as suas funcções vitaes no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato apparatuso e inutil».

A instituição do tribunal de contas, como uma corporação ou magistratura independente, existente entre os poderes legislativo e executivo, e de criação constitucional tem sido aceita e adoptada em quasi todas nações civilizadas, menos na Inglaterra, Estados Unidos e Republica Argentina.

(1) A assembléa legislativa franceza, supprimindo as «chambres de comptes» da antiga monarchia, que, em epoça assás remota, succederam á instituição dos *missi dominici*—e dos *venerabiles magistri compotorum*, pretendeu executar a funcção complexa de fiscalisar todas as operações financeiras por meio da contrastação da gestão dos responsaveis, reservando para si a competencia de apurar definitivamente as contas de nação. Não tardou, porém, reconhecer que essa conducta ia de encontro ao principio da separação dos poderes que a mesma assembléa acabava de proclamar, instituindo para esse fim commissões especiaes, fóra da representação nacional. LEÓN SAY, *Dict. des Finances*, vol. I, pags. 1245 e 1290.

Nos Estados Unidos e Argentina, tem se entendido que a fiscalisação da despeza publica deve ser deixada a cargo das administrações fiscaes, e, na Inglaterra, é esse importante serviço confiado a um instituto, organizado pelos actos de 1835 e 1866, sob a direcção de um funcionario de alta categoria, inamovivel, um delegado, por assim dizer, do parlamento o—*general-audictor—controller*. (1).

—Sendo de indiscutivel proveito a instituição dos tribunaes de contas, como uma peça indispensavel no mecanismo politico, (2) cumpre-nos saber quaes os differentes systemas de organisação daquelle instituto fiscal.

Os tres typos classicos aos quaes fliou-se a estrutura dos tribunaes de contas, são os seguintes: 1.º)—o do exame previo com o veto absoluto; 2.º)—o do exame —*á posteriori*—; 3.º)—o do exame previo com o veto limitado.

1.º)—*O systema do exame previo com o veto absoluto*, tambem conhecido pelas denominações de —preventivo ou *italiano* —, é adoptado na Italia, e com pequenas differenças, na Holanda, Portugal, Chile e Japão.

Por esse systema o tribunal de contas, ajuisando de todas as ordens de pagamento, emanadas do poder executivo, exerce livremente sobre ellas a sua acção impeditiva, tendo sempre em vista a fiel observancia

(1) DUBOIS DE L'ESTANG, no artigo sobre *Comptabilité publique*, do *Dict. d'Éc. Polit.* á pag. 490, vol. I, de LEÓN SAY, expõe detalhadamente o systema inglez, tambem estudado por STOURM, em o seu livro *Le Budget*, pag. 482 á 567, e pelo DR. DIDIMO DA VEIGA, em seu *Relatorio do trib. de contas*, de 1901, pag. 7.

(2) O DR. LEOPOLDO BULHÕES, na sessão do senado federal, de 7 de Junho de 2893, disse: «Em um regimen politico, como o nosso, em que os ministros não são responsaveis, não vivem da confiança parlamentar e a responsabilidade presidencial só em casos graves, segundo parece, se tornará effectiva, sóbe de ponto a necessidade de um tribunal de contas, sob pena da nulificação e absoluto desprestigio do congresso nacional e do inevitavel viciamento das instituições.

das leis do orçamento. O tribunal, sob o fundamento da violação da lei, isto é, quando a despesa exceder o saldo orçamentario ou a classificação estiver em desacordo com a verba, tem a faculdade de annullar a ordem de pagamento e negar o registro da despesa autorizadas pelos primeiros ordenadores—os ministros para não dizer o chefe do Estado, no regimen presidencial.—Em casos especiaes, quando não entende com a despesa publica, póde todavia permittir sua resalva, *sob protesto*. Essa recusa sempre importa no reconhecimento a *priori* da illegalidade da despesa ordenada e no consequente julgamento definitivo do congresso cujo acto de approvação—*bill de indemnidade*—extingue, por completo, o conflicto suscitado e a responsabilidade arguida

Stourm é partidario do veto absoluto, considerando as barreiras da contrastação *á posteriori* longinquas a insufficientes; o cons. Ruy Barbosa e Leroy Beaulieu são do mesmo modo de pensar (1).

Encarecendo as vantagens desse systema, diz Giovanni Geanquinto:—«vale infinitamente mais prevenir os pagamentos illegaes e arbitrarios do que censural-os depois de effectuados. A contrastação posterior bastará em relação aos agentes fiscaes; porque

(1) O CONS. RUY BARBOSA, em seu *Relat. da fazenda federal*, apresentado ao Governo Provisorio, em 1891, á pag. 453, escreveu o seguinte: —«No primeiro systema de fiscalisação (a posteriori) se limita a impedir que as despesas sejam ordenadas ou pagas além das faculdades do orçamento. No outro (a priori) a acção dessa magistratura vae muito mais longe; anticipa-se o abuso, atalhando em sua origem os actos do poder executivo, susceptiveis de gerar despesa illegal.»

—LEROY BEAULIEU, em seu *Traité des Finances*, vol. 2, pag. 158 diz o seguinte: - «Les démocraties modernes, particulièrement dans le domaine financier où elles montrent très peu de prévoyance, ont besoin de frein. Le contrôle preventif de la cour de comptes en est un; s'il n'est pas d'une efficacité absolue, il serait utile dans nombre de cas et tont au moins il instruit le pays des infractions légales dout celui—ci est victime et le met en état de se défendre».

estes prestam cauções que lhes tornam efficaç a responsabilidade, em defeza do thesouro. Mas os ministros não dão fiança, por onde assegurem ao Estado a reparação do damno, que causarem; e, portanto, é mister uma garantia preliminar, a qual está precisamente na fiscalisação preventiva do tribunal».

«La Corte dei Conti» da Italia, que serve de modelo ao systema do exame previo ou do veto im-peditivo, é uma instituição especial.

O seu objectivo, diz o dr. Didimo da Veiga, não é somente a fiscalisação da execução dos orçamentos, como o dos institutos congengeres em geral; a sua criação inspirou-se na necessidade de collocar junto do governo uma instituição tutelar com funcções de exame e de critica de todos os actos executivos que tomassem a fórma de decretos. Todos os decretos reaes (art. 15, da lei italiana de 14 de Agosto de 1862) seja qual for o ministerio de que dimanarem e qual-quer o seu objecto, devem ser apresentados á côrte, para que esta lhe ponha o seu visto e mande registrar. Quando se der a recusa do registro de decreto que não entende com despeza publica, o ministerio pode mandar executar-o e a côrte fará o registro sob reserva. Tratando-se, porém, de ordem de pagamento a recusa do registro cassa o mandato de despeza— não pode ter logar o registro sob reserva.

Apreciando o molde italiano, o cons. Rodrigues Alves disse que elle offerece a mais calculada combinação dos dous elementos que constituem o fundo e assento dos regimens francez e helga. Um exame previo e severo, a tomada das contas instituida sobre todas as minudencias das operações das despezas e o confronto dos resultados alcançados na apuração dessas contas de responsaveis, que applicaram dinheiros publicos, como os dos ministros que deter-

minaram essa applicação—taes são os elementos da fiscalisação italiana que apresenta em sua contextura, cuidadosamente trabalhada, garantia de completa effi-ciencia. (1)

Os adversarios do *veto* absoluto italiano preten-dem enxergar na acção impeditiva da despeza fundada na illegalidade desta: 1.º—um ataque á responsabili-dade dos ordenadores, como executores do orçamento; 2.º—um prejudgamento, faculdade exorbitante da in-dole do tribunal.

Desde que se considere a diversidade essencial das funcções, bem como a responsabilidade do orde-nador e pagador, no que aliás consiste uma das bases da contabilidade publica, é facil o convencimento da improcedencia da arguição. Essa intrusão indebita do tribunal na competencia do ordenador da despeza e dos executores do orçamento não se dá.

Desenvolvendo amplamente esta noção fundamen-tal do veto impeditivo, diz o dr. Didimo da Veiga: —A fiscalisação dos tribunaes ou côrte de contas não pode affectar, ainda quando a sua acção seja absolutamente impeditiva, a responsabilidade do orde-nador, *já incorrida pela pratica do acto de sua compe-tencia realizado por completo*. A acção fiscalisadora visa directamente a funcção do pagador e só indi-rectamente affecta o ordenador; é sobre aquella que o effeito impeditivo age de modo efficiente; tanto assim que os doutrinarios do regimen *correctivo* apre-sentam como um dos defeitos do veto impeditivo o prejudgamento da responsabilidade dos pagadores que só na tomada de contas deve se apurar; importando a antecipada apreciação da mesma no exame prévio.

(1) *Relatorio da fazenda federal*, apresentado em 30 de Abril de 1895, pag. 167.

perturbação dos moldes e principios formaes e processuaes, e, o que mais é, affectando a inteira liberdade do julgamento das contas, no qual o tribunal não poderá deixar de preocupar-se com o juizo já manifestado, quando *vetou* a despeza, impedindo que se realisasse o ultimo e decisivo acto de seu processo administrativo— o pagamento. (1)

— *O systema do exame «a posteriori»*, tambem conhecido pelas denominações de—*francez*—correctivo—repressivo ou successivo, segundo os financistas allemães, é adoptado na França, Allemanha, Prussia, Suecia, Hespanha, Grecia, Servia, Roumania e Turquia.

Creado pela lei franceza de 16 de Setembro de 1807 e decr. de 18 do mesmo mez e anno, o exame «a posteriori» sempre se effectua sobre ordens de despezas realisadas.

«Perante um mandado formal do ordenador da despeza, o pagador tem de submeter-se, e a legalidade da despeza só é apreciada pela autoridade competente para instituir os exames constitutivos da operação das contas. Este é o eixo do funcionamento e da acção fiscalisadora dos institutos do exame *a posteriori* da despeza publica.

A sua efficiencia *correctiva* póde ser proclamada com fundamento, desde que á acção do tribunal de contas se associe, como complemento e sancção indispensaveis, a do poder legislativo.

A acção *impeditiva* é quasi nulla; o obstaculo que o pagador oppõe á realização da despeza não offerece anteparo á vontade do ordenador. O seu principal, sinão unico defeito é a deslocação da responsabilidade do pagador para o ordenador e a libe-

(1) DR. DIDIMO DA VEIGA, *Relat. do trib. de contas*, de 1898, pag. 9 e seguintes.

ração daquelle, perante o juizo da apuração das contas. Esta é a função capital do regimen». (1)

Thiers, embora partidario deste systema, muito bem o caracterizou, quando a seu respeito emittiu o seguinte conceito:—um pouco de confiança, antes de feita a despeza, muita fiscalisação depois.

Combatendo a contrastação successiva, accrescentou o cons. Ruy Barbosa em seu relatorio citado:—não basta julgar a administração, denunciar o excesso commettido, colher a exorbitancia, ou a prevaricação para as punir. Circumscripta a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros publicos será muitas vezes inutil, por omissa, tardia ou impotente. Convem levantar, entre o poder que autorisa periodicamente a despeza, e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, communicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infracções orçamentarias, por um veto opportuno aos actos do executivo, que directa ou indirecta, proxima ou remotamente, discrepem da linha vigorosa das finanças.

Muitos são os defeitos do systema *a posteriori*: basta dizer-se que por elle, os creditos das verbas orçamentarias podem impunemente ser excedidas pelos ordenadores que, no regimen parlamentar, raras vezes correm o risco de alguma moção de desconfiança, e no regimen presidencial não passam de uma pena politica da perda do emprego.

Si, a fiscalisação legislativa fizesse sentir a sua acção, si os parlamentos instituíssem estudo serio sobre

(1) CONS. RODRIGUES ALVES, *Relatorio do ministerio da fazenda*, apresentado em 30 de Abril de 1895, pag. 164.

os balanços e contas ministeriaes e na lei de liquidação e approvação ou rectificação dos orçamentos executados, corrigissem os excessos praticados e verberassem os ordenadores culpados, algum resultado pratico seria alcançado com este systema. Isso, porém, jamais se dá.

Assim se pronunciando, accrescentou ainda o dr. Didimo da Veiga, que «entre nós nunca se pôz em execução os preceitos dos arts. 5 e 6 do decr. legislativo n. 313, de 18 de Outubro de 1843, que exige a appuração dos balanços e contas ministeriaes por uma lei especialmente votada, cuja proposta deve sempre acompanhar os balanços de exercicio».

O systema *a posteriori* é inteiramente illusorio e inefficaz e hoje condemnado; tem todavia seus arden-tes defensores entre os quaes muito se salienta Victor Marcé..

— *O systema do exame previo com o veto limitado*, tambem conhecido pela denominação de—*belga*—registro sob reserva—veto relativo, adoptado na Belgica, entre os tres typos classicos, é o que tende a prevalecer, attenta á sua incontestavel singeleza e perfeição.

A lei organica do tribunal belga de 29 de Outubro de 1846, no art. 14, estatue o seguinte:—«An-cune ordonnance de payement n'est acquittée par le trésor qu' après avoir été munie du visa de la cour des comptes. Lorsque la cour ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en conseil des ministres. Si les ministres jugent qu'il doit être passer outre au payement sous leur responsabilité, la cour vise avec réserve. Elle rend compte des ses motifs dans ses observations annuelles aux chambres.»

O mecanismo deste systema é simples e efficaz. Como disse o cons. Rodrigues Alves, basea-se nas duas acções correctiva e impeditiva combinadas, de maneira a garantir a maior efficiencia nos resultados praticos, e a não entorpecer as faculdades do poder executivo no exercicio da suprema administração que lhe assiste como função constitucional. A côrte das contas belga institue com a maior liberdade de acção, exame sobre a despeza ordenada, no que é referente á *legalidade*, o seu poder fiscalizador, soffre apenas as limitações que decorrem da incompetencia para julgar da *utilidade* e *oportunidade* da despeza (1).

A feição caracteristica do tribunal de contas da Belgica é o ser, effectivamente, um prolongamento do poder legislativo, e, como tal, considerado pelos escriptores.

Nomeados os seus membros, de seis em seis annos, pelo parlamento, não póde deixar de ser verdadeira delegação deste ramo do poder publico. Entre o typo belga e o italiano, ainda existe outra differença não menos digna de reparo. O tribunal italiano gosa de toda amplitude no exercicio de sua faculdade impeditiva, ao passo que no tribunal belga, ella é assás coarctada.

Na recente organização do tribunal de contas do Brazil, dada pelo decr. legislativo n. 392, de 8 de Outubro de 1896, tratou o legislador de aproveitar o que de melhor encontrou nas leis belga, italiana e franceza. Cumpre todavia reconhecer que nesse trabalho, de verdadeiro eclectismo, muito prevaleceu o typo belga.

(1) *Relatorio do ministerio da fazenda*, apresentado em 30 de Abril de 1895, pag. 166.

V—Tribunaes de contas no Brazil. Durante o antigo regimen politico os nossos estadistas muito se esforcaram para a organisação de um instituto fiscal de execução dos orçamentos, sob o molde dos que já existiam em quasi todas nações civilisadas. Embora não tivesse sido convertido em lei, cumpre-nos, primeiro, lembrar a proposta da creação de um tribunal de contas, apresentada em 10 de Julho de 1845, pelo ministro Manoel Alves Branco, com inteiro assentimento da commissão de fazenda da camara dos deputados. (1)

Posteriormente os ministerios da fazenda de 1878, 1879, 1888 e 1889, fizeram sentir a conveniencia da creação de um instituto dessa ordem que, na phrase do cons. João Alfredo, garantisse a administração dos dinheiros publicos e fosse o alicerce sobre que se levantasse a fiscalisação parlamentar.

Quando no governo provisorio, o ministro da fazenda cons. Ruy Barbosa reviveu a ideia da creação de um tribunal de contas e promulgou o decr. n. 966, A, de 7 de Novembro de 1890, no qual estabeleceu as grandes linhas da organisação do instituto, sob o regimen do exame previo, com o veto limitado, modelando-o pela lei de 14 de Agosto de 1862 em que Quintino Sella, ministro das finanças da Italia, assentou as bases da corte das contas daquelle paiz (2).

A constituição de 24 de Fevereiro de 1891, (3) perfilhou tão util ideia no art. 89, bem como a lei

(1) O inteiro theor desta proposta, adoptado como projecto de lei pela commissão de fazenda da camara dos deputados, em 6 de Agosto de 1845, encontra-se á pag. 450, do *Relat. da fazenda federal* de 1891, do CONS. RUY BARBOSA.

(2) DR. DIDIMO DA VEIGA, *Relat. do trib. de contas* apresentado em 18 de Abril de 1895, pag. 8.

(3) A iniciativa da organisação de um tribunal de contas a que se refere o art. 89, da const. fed. é devida ao deputado dr. José Hygino. No antigo regimen as funcções actuaes do tribunal de contas eram affectas ao tribunal do thesouro nacional.

n. 23, de 30 de Outubro de 1881, no intuito de organizar os serviços da administração federal, no art. 2, incluiu o tribunal de contas como engrenagem do mecanismo do ministerio da fazenda, sem attender a que o preceito constitucional dava á essa instituição a mais completa autonomia.

A organização definitiva do tribunal de contas foi dada pelo regulamento que baixou com o decr. n. 1166, de 17 de Dezembro de 1892, em execução da referida lei n. 23, de 30 de Outubro de 1891, o qual organisou o thesouro federal e mais repartições dependentes ou auxiliares do ministerio da fazenda.

Esse regulamento, nos arts. 29, 30 e 57, instituiu o exame previo com acção impeditiva, consagrando assim a theoria do *veto* absoluto.

No anno seguinte de 1893, o congresso votou um acto reorganizando o tribunal de contas e que não foi convertido em lei, por haver o chefe do Estado recusado sancional-o, em 30 de Setembro do mesmo anno.

Esse *veto* presidencial foi approvedo pelo congresso, por acto de 4 de Dezembro de 1894, continuando o tribunal sob o regimen provisório do decr. n. 1166, de 17 Dezembro de 1892 (1), não sujeito a approvação do congresso.

No intuito de prover tão elevado instituto de organização definitiva, o ministro da fazenda de então, dr. Rodrigues Alves, formulou, para base de estudos um projecto que, examinado pelas duas casas do congresso, passou a ser acto legislativo sob n. 392, de

(1) Esse acto consagrava o regimen italiano. O *veto* do tribunal era absoluto quando a recusa do registro fundava-se no facto de estar exgotada a verba; no erro de classificação da despesa; quando a despesa não estivesse prevista na lei do orçamento. DR. DIDIMO DA VEIGA. *Relat. do trib. de contas* de 1896, pag. 16.

8 de Outubro de 1896 ao qual seguiu-se o reg: n. 2409, de 23 de Dezembro de 1896, em pleno vigor.

Esta lei e o regulamento, diz o dr. Didimo da Veiga, offerecem o que se pode considerar como mais de accordo com a actualidade da contrastação dos orçamentos, *senão* no grande objectivo da fiscalisação— a fiel e severa applicação do orçamento por meio do *veto* impeditivo, em sua expressão radical e absoluta, *ao menos* o remedio mais facilmente applicavel ao mal da violação das leis de meios na phase evolutiva de adaptação que ainda percorre o regimen impeditivo, vencendo verdadeiros preconceitos de doutrinarmos atrasado, que pretende enxergar na acção impeditiva da despeza, fundada na illegalidade desta, um ataque á responsabilidade dos ordenadores como executores do orçamento.

A lei de 8 de Outubro de 1896 é um producto de collaboração das leis belgas, italianas e francesa, no que estas offerem de acceitavel, dadas as noções correntes sobre a estrutura das institutos fiscalisadores da execução dos orçamentos e o alcance da jurisdicção e competencia dos mesmos. (1)

A acção do tribunal de contas no Brazil tem sido proveitosa e fecunda. Essa instituição é digna de ser equiparada ao supremo tribunal da justiça federal, como aliás estava no espirito e letra do § 1^o, art. 6.º do decr. n. 966, A, de 7 de Novembro de 1890. (2)

(1) *Relat. do trib. de contas*, apresentado em 20 de Agosto de 1899, pag. 7.

(2) O dec. portuguez de 30 de Agosto de 1886, que approvou o regimen do tribunal de contas, dispôz no art. 10:—«O tribunal de contas tem categoria immediata á do supremo tribunal de justiça e ao seu presidente e vogaes effectivos competem as honras e prerogativas que pertencem ao presidente e aos juizes deste tribunal».

—O DR. DIDIMO DA VEIGA, no *Relat. do trib. de contas* de 1895, pag. 9, expõe os lineamentos de uma bõa organisação a dar-se a uma insti-

—A constituição do Estado do Rio de Janeiro, no art. 131, instituiu um tribunal de contas, sob o molde do tribunal de contas federal, que até hoje funciona com toda regularidade. O dec. estadual de 1 de Julho de 1892 e a lei n. 20, de 31 de Outubro de 1892, deram regulamento ao tribunal fluminense, (1) e os serviços que tem prestado são realmente inestimáveis.

Dr. Veiga Filho.

S. Paulo, Fevereiro de 1903.



tuição dessa ordem encarando-a sob o ponto de vista da autonomia e competência que deve ter, quer como fiscal da receita e despesa pública, quer, como tribunal judiciário ou administrativo, sendo largamente explanado este ponto.

(1) Em 1901 o tribunal de contas do Estado do Rio teve de fazer sentir a sua acção impeditiva, visando, sob reserva, o contracto lavrado pelo governo com o banco commercial da Capital Federal, da importancia de empréstimos de 3.500 contos e no qual foi estipulado que a totalidade de imposto, sobre o café, seria recolhida diariamente ao banco até final pagamento. O tribunal desconheceu a competência do governo para dispor daquelle imposto destinado á renda ordinaria e por precisar a autorisação da renovação annual do congresso na occasião do orçamento. Sujeitado o visto, sob reserva, ao conhecimento do congresso o deputado Sebastião Barroso, como relator das commissões de orçamentos e justiça, em 19 de Novembro daquelle anno, elaborou extenso parecer, sustentando a faculdade de o governo hypothecar a renda ordinaria, uma vez que fosse para occorrer á despesa ordinaria e dispor dos rendimentos futuros, como mero compromisso, e assim prevaleceu.