

A DIALÉTICA DO CONTROLE FINANCEIRO

JOSÉ JAPPUR*

Resenha da matéria. A idéia do controle e sua dialética. As linhas do controle como princípios — universalidade e objetividade, extensão e compreensão, flexibilidade e adaptação. O novo diploma federal do controle. Seu conteúdo múltiplo e objetivos concretos, como modelo de síntese. O controle da administração indireta. Reparos das atividades-fins em relação às atividades-meios. Superação de antinomias doutrinárias pela tomada de posição. Legislação estadual supletiva necessária para complemento do módulo federal. Experiência do controle da administração indireta no Rio Grande do Sul. Obra avançada e pioneira. Conclusões.

Com o advento da reforma administrativa no Brasil, o controle é expressão da moda. Tudo é motivo para controle. Por fora ou por dentro, interno ou externo, o controle tornou-se presença dinâmica e ubíqua. Todo o cenário está impregnado pela idéia de controle, seja substancial ou formal, teleológico ou político. Pelo menos no papel, fala-se até em metodologia do inverificável, como técnica possível de captação. A administração pública foi dividida em direta e indireta em razão do controle que se projetava com eurritmia ou arritmia, dependente das circunstâncias. A cronologia do controle é dimensão essencial. Mede-se sua eficiência pelo tempo. Reputa-se mais apreciado quanto mais rápido ou expedito. A figura do controle tornou-se dialeticamente uma continuidade descontínua. O que “é” vive em constante desafio com o que “deve ser”, formando a dialética do controle. Muitos pensam bisonhamente

* Auditor do Tribunal de Conta do Estado do Rio Grande do Sul.

que a dialética é apenas negar, tirar, arrancar, reduzir, diminuir, quando, ao contrário, é acrescentar, atualizar o virtualizado, acentuar o desprezado, registrar o que ficou esquecido, salientar o que não foi considerado. Por isso, Hegel dizia que a negação dialeticamente é positiva. É o permanente desafio do controle que rompe a teia da corrupção ou, pelo menos, serve para fazer o “jogo da verdade”. Não há exagero em afirmar-se que o controle é hoje, na ordem financeira, a medida de todas as coisas.

2. O controle é o instrumento que evolui no tempo e no espaço, ora encerrando maior extensão, ora com menor aplicação em tais ou quais sentidos, na dependência da natureza dos órgãos fiscalizados. A universalidade do controle deixa margem para planos gradualistas com maior ou menor campo de atuação. Pela racional tática de incidência do controle, evita-se que a imagem do órgão seja desfigurada e possa atingir suas metas sem o mínimo entrave. A meta não se reduz pelo método de atuação do controle. Tudo depende da distensão do raio de ação do controle. A dose deve ser bem aplicada para manutenção dos organismos em ótimas condições de desenvolvimento e sem perda substancial de suas finalidades essenciais. Ademais disso, o controle, como protagórico fluir, não é espetáculo mudo e estático. É basicamente dinâmico, flexível e polivalente. O controle não passa de espécie de multinacional com raízes universalmente espalhadas. Confunde-se, não raro, a sistemática do controle com a entidade fiscalizada. A natureza da entidade não elide o controle como forma universal de incidência. No campo pragmático, as entidades da administração indireta são técnicas para fugirem aos rigores do controle público. Numa palavra, constituem processo de privatização do direito público. Todavia, o controle, em certo sentido, é método de publicização do direito privado. Surge, então, a contradição de perspectivas mais de aparência do que de realidade. O quadro administrativo existente não salta da moldura como pregam os vexilários da total liberdade ou ausência de controle. Quem não se identificar com o espírito do controle, acabará sem controle do espírito de administração.

3. O controle financeiro foi objeto de regulamentação através da recente Lei Federal nº 6 223, de 14.7.1975, que “dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União pelo Congresso Nacional e dá outras providências”. O contexto geral do diploma é, em parte, repetição do conhecido ou existente. As duas disposições iniciais repetem o art. 70, § 1º da Constituição Federal de 1969. O art. 3º versa sobre a possibilidade de requisição pelo Congresso Nacional de informações ou pedidos de inspeções ao Tribunal de Contas da União. As providências abrangem a administração direta e indireta. Note-se que, pelo art. 28 do Decreto-lei nº 200, de 1967,

o Congresso Nacional requisitava as informações diretamente do Ministro de Estado que exercia supervisão ministerial sobre os órgãos da administração indireta. Pelo art. 3º da Lei nº 6 223 ampliou-se o mecanismo processual, passando o encargo ao Tribunal de Contas o que, antes, era só do Ministro de Estado. O art. 4º manda observar a informação ou inspeção secreta, repetindo o art. 86 do Decreto-lei nº 200 (Reforma Administrativa). O art. 5º, disciplinando o dever de representação, repete o art. 72, § 4º e 5º da Constituição Federal vigente. O Tribunal de Contas deve descrever a irregularidade “com indicação dos responsáveis”. A parte final é o acréscimo trazido pela lei adequadamente em relação ao texto constitucional. O art. 6º alterou o prazo de julgamento dos processos de tomada de contas pelo Tribunal, dando-se-lhe seis meses, “salvo situações excepcionais reconhecidas pelo plenário do Tribunal”.

4. A novidade do diploma está a partir do art. 7º, atribuindo às Cortes de Contas a fiscalização da administração indireta. A disposição expressa tem o condão de acabar com a velha polêmica se a autorização estava, ou não, já implícita na Constituição, *ex vi* do art. 70, § 1º — *in fine* — “julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos”. De certa forma, o art. 7º da Lei Federal nº 6 223, de 1975, veio explicitar o que, de maneira global, autorizava o art. 13 do Decreto-lei nº 200: “O controle das atividades da administração federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos ...” Não se percebe qualquer distinção no dispositivo entre a administração direta ou indireta. A gênese do art. 7º resultou do precipitado de diversos projetos apresentados para controle da administração indireta. Vale a pena a transcrição do seu texto:

Art. 7º — As entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertença, exclusiva ou majoritariamente à União, ao Estado, ao Distrito Federal, a Município ou a qualquer entidade da respectiva administração indireta, ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo.

§ 1º — A fiscalização prevista neste artigo respeitará as peculiaridades de funcionamento da entidade, limitando-se a verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos e levará em conta os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia.

§ 2º — É vedada a imposição de normas não previstas na legislação geral ou específica.

5. Sem dúvida, a lei preconiza fins amplos no tocante ao controle da administração indireta, quando enfatiza — “verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos”. Pelas duas expressões da lei, joga-se às costas dos Tribunais de Contas todo um universo de atribuições. Por certo, valorizou o legislador da lei a histórica vocação dos tribunais, dando-se-lhe a fisionomia de *Atlas*, carregando o controle do mundo global das operações administrativas. Mas os meios oferecidos para atingirem aqueles fins são escassos, conforme deixa transparecer o art. 10 da Lei Federal nº 6 223:

No julgamento das contas, os tribunais de contas tomarão por base o relatório anual, os balanços relativos ao encerramento do exercício, assim como os certificados de auditoria e o parecer dos órgãos que devem pronunciar-se sobre as contas.

Há certa desproporcionalidade entre o que se deve atingir e os meios pelos quais se poderá alcançar a meta. O alcance do art. 10 é amplo, abrangendo rigorosamente a administração direta e indireta. A intencionalidade do art. 10 visava talvez a administração indireta, mas a redação do dispositivo leva ao sentido global. Qualquer analista percebe a redução perigosa dos meios técnicos para avaliação dos objetos fiscalizados. A Lei Federal nº 6 223 merece reparos legislativos para correção de tais anomalias, mesmo porque o § 2º do art. 7º enfatiza o seguinte:

É vedada a imposição de normas não previstas na legislação geral ou específica.

Tal dispositivo foi extraído integralmente do projeto de lei do Senado nº 62, de 1973, de autoria do Senador Franco Montoro. A revisão redacional do art. 10 pelo Congresso Nacional evitará dúvidas interpretações e harmonizará os fins amplos atribuídos aos tribunais de contas com as técnicas de operação.

6. De outro lado, as linhas orgânicas trazidas pela Lei nº 6 223, certamente, são representações sintéticas que não esgotam o quadro universal do controle. A moldura federal pressupõe, no que couber, a ação supletiva dos estados da Federação. Só assim é possível o controle integral e funcionalmente integrado. A modelagem do controle transcende a idéia-síntese da lei federal. Cabe à legislação estadual supletiva completar a federal, *ex vi* do art. 8º, item XVII, letra c e parágrafo único da Constituição Federal de 1969. Mesmo seria contra-senso o controle da administração só pelo que se

contém na Lei nº 6 223. Cabe ao intérprete a tarefa de construir um sistema que se coadune com a eficiência do controle para atingir os seus verdadeiros fins. É sabido que o controle não possui métodos formais rígidos. São elásticos e adaptáveis às situações circunstanciais. As informações necessárias ao controle podem apresentar-se sob a modalidade de diligências, inspeções, supervisão, etc. São diretas ou indiretas, como sejam através de indícios, relatórios, balanços, balancetes, tomadas de contas.

As suas formas são variáveis e, de acordo com a sua finalidade, podem apresentar-se quanto à apreciação da legalidade, verificação dos atos de gestão, verificação de fidelidade funcional, cumprimento de programas. Quanto à oportunidade pode ser prévio, concomitante e posterior. Significa o exercício anterior ou posterior à realização do ato, distinção importante na seara da execução orçamentária. Quanto ao local, o exercício do controle pode ser interno ou externo. A idéia de controle leva, não raro, à procura da verdade aos pedaços, aproveitando a divisa da Condessa Mathilde de Toscana: "*Tue-tur et unit*". A própria ordem, como exata adequação dos meios, exige o poder do controle para controle do poder. Quanto maior o campo de extensão do controle, tanto mais próspera a ordem financeira e mais seguro o regime político.

7. O crescente aumento dos organismos da administração indireta decorre da constante interferência do Estado nos setores da economia. O Estado deixou de ser mero espectador para ser o grande empreendedor. O art. 170 da Constituição Federal nem sempre é observado, de forma pragmática, quando pontifica o seguinte:

As empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

§ 1º — Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.

O Estado moderno desempenha, na atualidade, o papel de grande produtor e não só de mero consumidor. Já o Prof. Bilac Pinto observa o fenômeno, de há longo tempo, advertindo que o Estado atua "como médico, enfermeiro, professor, organizador de seguros, construtor de casas, engenheiro sanitário, químico, superintendente de ferrovias, fornecedor de gás, água e eletricidade, urbanizador, distribuidor de pensões, fornecedor de transportes, organizador de hospitais, construtor de estradas, assim como desempenha inúmeras outras atividades". Sem dúvida, o chamado "milagre brasileiro" resultou desse estado de espírito ou posição existencial. Para alcançar tal meta, o Estado, dialética-

mente, usa do processo de privatização do serviço público ou publicização do setor privado. Três categorias orgânicas surgiram desse complexo dirigido: a) as sociedades de economia mista; b) as empresas públicas; c) as fundações.

No Rio Grande do Sul, a experiência do Estado com a administração indireta teve conotações peculiares. À medida que as entidades eram instituídas, sempre houve cautela do oGverno em controlá-las através do Tribunal de Contas. Basta lembrar, a título de ilustração, a Ordem de Serviço nº 3, de 20.3.1968, do Cel. Peracchi Barcellos, então Governador do Rio Grande do Sul:

Art. 1º — As entidades públicas ou privadas que recebem auxílios, subvenções ou contribuições do Governo do Estado deverão, a partir desta data, prestar contas de sua aplicação, comprovando as despesas efetuadas à conta desses benefícios, até 60 dias após o encerramento do exercício.

Art. 2º — As prestações de contas serão examinadas pela Repartição onde se originou o benefício.

.....
Art. 4º — As prestações de contas, após o pronunciamento do órgão competente, serão submetidas à apreciação definitiva do Tribunal de Contas.

Art. 5º — As fundações instituídas pelo Estado deverão encaminhar ao Tribunal de Contas, para fins de julgamento, seus balancetes mensais até o dia 30 do mês subsequente e o balanço anual, devidamente publicado, até 30 de abril do ano seguinte.

A Ordem de Serviço era diploma precário, por sua natureza formal, mas serviu de terapêutica experimental vitoriosa, tanto que a Constituição rio-grandense de 27.1.1970 absorveu o critério no seu art. 53:

.....
§ 5º — O Tribunal, para fins de relatório à Assembléia, procederá à análise das gestões anuais dos órgãos da administração indireta e recomendará medidas para melhor defesa dos interesses do Estado.

§ 6º — Em qualquer dos casos previstos neste artigo, também, compete ao Tribunal realizar as inspeções que julgar necessárias.

8. Com o advento da Lei Federal nº 6 223, de 14.7.1975, o atual titular do Poder Executivo rio-grandense, Governador Sinval Guazzelli, não vacilou em baixar, de imediato, o Decreto estadual nº 23.974, de 8.7.1975 que “dispõe sobre o controle externo dos órgãos da administração indireta

do Estado e dá outras providências". O diploma determinou, de maneira salutar, o que segue:

Art. 1º — Os órgãos da Administração Indireta do Estado, inclusive fundações, observarão para o exercício pleno da atividade de controle externo prevista nos arts. 49 e 53, §§ 5º e 6º da Constituição Estadual, as disposições deste decreto.

Art. 2º — As entidades mencionadas no artigo anterior encaminharão à Contadoria e Auditoria-Geral do Estado e ao Tribunal de Contas do Estado os balanços e os relatórios anuais do exercício findo, juntamente com os pareceres dos órgãos que sobre eles devam pronunciar-se, inclusive certificado de auditoria, quando for o caso, e proporcionarão todas as informações necessárias, sem prejuízo das requeridas pelo mesmo Tribunal na forma do art. 43 da Lei nº 6 850, de 20.12.1974.

§ 1º — Serão também encaminhados os elementos necessários à confrontação das despesas realizadas com o programa anual ou plurianual de atividades e investimentos com vistas à avaliação das realizações e dos objetivos traçados pela política administrativa da entidade.

§ 2º — Nenhum processo, documento ou informação poderá ser negado ao exame do Tribunal de Contas no exercício de sua competência, na forma do disposto no § 6º do art. 53 da Constituição do Estado.

§ 3º — A fiscalização financeira e orçamentária das autarquias continuará regulada, pelas disposições da Lei nº 4 478, de 4.1.1963, e legislação posterior pertinente.

Art. 3º — Os órgãos da Administração Indireta, inclusive fundações, promoverão, na forma da Lei Federal nº 6 223, de 14.7.1975, e da legislação estadual pertinente, a adaptação de seus estatutos e demais atos normativos, a fim de incluírem disposições que assegurem:

- a) a adoção dos princípios de licitação para compras, obras e serviços contratados;
- b) a observância dos critérios instituídos pelo Estado para a concessão de auxílio e subvenções;
- c) as condições indispensáveis para a eficiência do controle interno, a cargo da Contadoria e Auditoria Geral do Estado, e do controle externo.

Art. 4º — As sociedades de economia mista providenciarão no sentido de que os estatutos sociais das sociedades de que participam de forma majoritária adotem idênticos princípios aos estabelecidos no artigo anterior.

Art. 5º — Para os efeitos deste Decreto, as entidades pelo mesmo abrangidas submeterão oportunamente suas propostas de reforma de estatutos ou outros

atos normativos, através do competente Secretário de Estado, a prévio exame do Governador do Estado, de modo que, antes de decorridos 90 dias, possam as alterações aprovadas, tornar-se efetivas.

Desta forma, o controle da administração indireta no Rio Grande do Sul está devidamente legislado e aparelhado para fiscalização de sete autarquias, 14 fundações e 20 sociedades de economia mista, todas arroladas no recente Decreto Estadual nº 23.980, de 15.8.1975, submetendo à supervisão das Secretarias de Estado os órgãos da administração indireta.

9. O presente trabalho permite as conclusões que seguem:

- a) o controle deve conter a máxima universalidade e extensão em todos os setores da administração pública, atendidas as peculiaridades naturais dos órgãos fiscalizados;
- b) a dialética do controle permite a flexibilidade ou adaptação da fiscalização em qualquer área da atividade pública ou privada, separando os setores de administração da vigilância;
- c) a Lei nº 6 223, de 14.7.1975, como modelo de síntese, pode ser ampliada tão-somente para aprimoramento das técnicas de operação em proporcional harmonia com os fins amplos atribuídos aos tribunais de contas;
- d) os novos rumos da fiscalização da administração direta e indireta devem contar com a legislação supletiva dos estados, para fazer obra integral do controle;
- e) a Lei nº 6 223 contém o mínimo de normatividade, pressupondo o complemento da legislação estadual com assento na própria Constituição Federal vigente.
- f) o controle da administração indireta no Rio Grande do Sul projeta orientação modelar, podendo servir de roteiro, guardadas as variações singulares, aos demais estados da Federação, quer pela aceitação no campo experiencial ao longo de seis anos, quer pelos resultados positivos já obtidos.