

Sistemas constitucionais estrangeiros e órgãos de controle financeiro e orçamentário

VITOR ROLF LAUBÉ

Procurador do Município de São Bernardo
do Campo. Mestrando em Direito pela Pon-
tíficia Universidade Católica de São Paulo,
PUCSP

S U M A R I O

*1. Introdução: considerações acerca do direito com-
parado. 2. Tribunal de Contas, o órgão fiscalizador bra-
sileiro. 3. Modelo inglês e sistemas constitucionais que
o adotam. 4. Modelo francês e sistemas constitucionais
que o acolhem. 5. Classificação proposta por Altomar
Baleeiro e o modelo de controle "político-partidário". 6.
Considerações finais.*

1. De irrefutável interesse a qualquer estudo jurídico que se pretenda é o direito comparado. Óbvio está que, pela análise dos diversos sistemas jurídico-positivos, possível se torna o conhecimento de institutos que tenham inspirado os nossos legisladores na estatuição de semelhantes institutos no ordenamento jurídico brasileiro.

De revés, o direito comparado também assume notável importância quando da criação de novos institutos jurídicos. É de todo conveniente, pois, em tal oportunidade, ao legislador perquirir os diversos ordenamentos jurí-

dicos existentes na busca de elementos que melhor se adaptem ou aperfeiçoem o ordenamento pátrio.

De evidente valor, então, o direito comparado tanto ao legislador, bem como a todos os profissionais do direito que àquele, direta ou indiretamente, auxiliem em seu mister inovador da ordem jurídica.

No entanto, a utilização dos ensinamentos doutrinários alienígenas deve, por seu turno, ser feita com cautela. Tal há que ser observado uma vez que se constituem esses em “metalinguagens” de uma linguagem objetal específica, que é o respectivo direito positivo. Assim, a simples transposição de uma metalinguagem estrangeira (doutrina) para o sistema jurídico brasileiro, com o escopo de se explicar determinado fato pertinente à este ordenamento, restará imprestável, eis que aquela metalinguagem está a se referir a uma norma de seu sistema jurídico positivado e não do brasileiro. Daí, portanto, a necessidade da precitada cautela.

Ora bem, se é assente o valor do direito comparado ao estudo do direito, principalmente nas perspectivas “ab initio” mencionadas, necessário é que se decline o objeto que será alvo de pesquisa nos diversos sistemas constitucionais que adiante se fará. Cumpre, então, esclarecer que se pretende tão-apesas fazer referência às principais características dos órgãos de fiscalização financeira e orçamentária como constitucionalizados em alguns sistemas jurídicos estrangeiros. Nada mais.

2. No Brasil, o referido órgão controlador é o *Tribunal de Contas da União*. É, pois, a ele que é acometido, enquanto auxiliar do Congresso Nacional, o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, bem assim o controle através da apreciação das contas de qualquer pessoa física ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos. Suas atribuições são atualmente várias, não se limitando ao acima exposto de forma genérica; aliás, são merecedoras de um estudo detido, impossível de ora se proceder, sob pena de prejudicar o objeto deste trabalho.

Importa, todavia, mencionar que o Tribunal de Contas da União é uma instituição com quase um século de existência entre nós. Por iniciativa de Rui Barbosa, através do Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890, foi tal órgão criado. Trata-se, portanto, de instituição surgida com o advento da República.

É na Constituição de 1890 que o Tribunal de Contas ganha assento constitucional, institucionalizado que foi no artigo 89 de tal texto maior. A partir da Carta Republicana não mais deixou a Corte de Contas de ser objeto de previsão constitucional, estando, pois, positivada em todas as Constituições brasileiras que àquela sucederam.

É de se conhecer, ante ao já exposto, os órgãos fiscalizadores existentes nos sistemas jurídicos estrangeiros.

3. Na *Inglaterra*, através do “Exchequer and Audit Departments Act of 1866”, foi criada a função de “Comptroller and Auditor General” (1). O ocupante desta função é nomeado pela Coroa e somente pode ser demitido após expressa manifestação nesse sentido pelas duas Casas do Parlamento. Tem o “Comptroller”, com o auxílio de seus subordinados, a função de acompanhamento da execução orçamentária, o que faz sem nenhum vínculo hierárquico em relação ao Gabinete de Ministros, muito embora deva colaborar com o Tesouro. Na verdade, é tido como funcionário do Parlamento, sendo responsável para com a Comissão de Contas da Câmara dos Representantes. Esse órgão parlamentar — o “Public Accounting Committee — é composto por 15 Deputados e é a ele que se reporta o “Comptroller” em seu elevado mister, bem como apresenta o seu relatório geral sobre a execução orçamentária. Por fim, importa dizer que as inspeções realizadas pelo “Comptroller and Auditor General” são efetivadas sempre de inopino, ficando à sua escolha os setores a serem auditados, o que incontestavelmente faz com que todas unidades se empenhem em ter diuturnamente regulares os seus procedimentos sujeitos à investigação (2).

O sistema de controle inglês, como adiante se evidenciará, inspirou diversos países na adoção de similares institutos, quer a nível constitucional, quer a nível infraconstitucional.

Nos *Estados Unidos da América* há órgão semelhante ao modelo britânico. Instituído em 1921, através da Lei de Orçamento e Contabilidade (“Budget and Accounting Act”), o “General Accounting Office” é uma “autarquia independente que integra o Poder Legislativo”, cuja atribuição é a de fiscalizar as atividades dos órgãos federais daquele país. A referida instituição norte-americana é chefiada pelo “Comptroller General”, que é nomeado pelo presidente da República, mediante aprovação pelo Senado, para exercer um mandato de 15 anos; a sua demissão somente poderá se dar pelo Congresso e por justo motivo (3).

De acordo com ELMER B. STAATS, “a Lei do Orçamento e Contabilidade de 1921 refletiu a crença, generalizada na história dos Estados Unidos, de que o controle de verbas do Governo Federal deveria caber ao Poder Legislativo, que é composto de representantes eleitos pelos contribuintes. De modo geral, os objetivos do ‘General Accounting Office’ não podem ser dissociados das necessidades de informação e de consultoria que o Congresso tem para desempenhar as suas responsabilidades legislativas e fiscalizadoras. Além de fornecer assistência ao Congresso quando solicitado,

(1) Na realidade, a denominação completa de tal função é “Comptroller General of the Receipt and Issue of his Majesty's Exchequer and Auditor General of Public Accounts”.

(2) Seguiu-se a exposição de ALIOMAR BALEEIRO, contida no artigo “O Tribunal de Contas e o controle da execução orçamentária”, *RDA* 31: 13-4, jan./mar. 1953.

(3) Conforme ELMER B. STAATS, “O General Accounting Office dos Estados Unidos”. *R. TCMSP* 19:21, mar., 1977.

o 'General Accounting Office' também executa, dentro de suas amplas atribuições, a responsabilidade independente de dar opiniões legais, receitar princípios e padrões de controle de contas e, o que é mais importante, examinar, por iniciativa própria, o funcionamento do Governo Federal e preparar análises para o Congresso" (4). São estas, portanto, as palavras de ELMER B. STAATS, que em 1977 ocupava o cargo de "Comptroller General" do "General Accounting Office" dos Estados Unidos da América.

Similar ao modelo norte-americano é o adotado pelo *Peru*, em sua Constituição política de 1979, especialmente no que diz com o modo de condução do Controlador à chefia do órgão fiscalizador, à periodicidade da função, bem como relativamente à forma de demissão.

Tanto é assim que o artigo 146 da Lei Maior peruana dispõe que: "La Contraloría General, como organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control, supervigila la ejecución de los presupuestos del Sector Público, de las operaciones de la deuda pública y de la cuestión y utilización de bienes y recursos públicos. El Contralor General es designado por el Senado, a propuesta del Presidente de la República, por el término de siete años. El Senado puede removerlo por falta grave" (...). De logo se denotam os referidos pontos comuns anteriormente citados.

Na República da *Venezuela* também é acolhido um sistema similar aos já mencionados, de sorte que é atribuída à "Contraloría General de la República", nos termos do artigo 234 da Carta Constitucional venezuelana, de 1961, o controle, vigilância e fiscalização da receita, despesa e bens nacionais, assim como das operações relativas aos mesmos. E mais, "las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por ley a los institutos autónomos, así como también a las administraciones estatales o municipales, sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la presente Constitución" (art. 235).

A Controladoria venezuelana, chefiada pelo "Contralor General de la República", é situada como órgão auxiliar do Congresso em sua função de controle sobre a Fazenda Pública. A sua independência funcional é garantida constitucionalmente (art. 236), posto que lhe é assegurada autonomia funcional no exercício de suas competências.

O Controlador Geral da República da Venezuela é eleito pelo Congresso "dentro dos primeiros trinta dias de cada período constitucional" (art. 238), do que se depreende que o seu mandato corresponde praticamente a uma legislatura. Dentre as funções inerentes à direção da Controladoria Geral, vale dizer, compete ao Controlador apresentar, anualmente, um relatório ao Congresso venezuelano sobre a conta ou contas que hajam apresentado os organismos e funcionários obrigados a tanto, bem assim atender, a qualquer tempo, a pedidos de informações efetuados pelos Poderes Legislativo ou Executivo.

(4) Id. *Ibid.*, p. 21.

O modelo britânico, aliás, é tão difundido que, além de adotado na América do Norte e em diversos países da América Latina, também o é em alguns da Ásia, como ocorre, por exemplo, na *China*.

Assim, compete ao Congresso Nacional Popular, órgão supremo do poder político na estrutura estatal da República Popular da China, a escolha do Auditor-Geral de acordo com proposta formulada pelo Presidente do Conselho de Estado. Importa esclarecer que o Conselho de Estado, nos termos do artigo 85 da Constituição chinesa de 1982, “é o Governo Central Popular da República Popular da China, o corpo executivo do órgão supremo do poder político e o órgão supremo da administração pública”.

Como nas demais cartas constitucionais, é ao Congresso Nacional da China que se atribui a função de apreciação e aprovação do “Orçamento do Estado”, além do que, e o que mais interessa, a deliberação acerca das “Contas Gerais do Estado”, conforme o artigo 62, 10.º, da Carta chinesa, que nada mais significa do que a função fiscalizadora exercida pelo Poder Legislativo, uma vez que ditas “Contas” refletem a atividade estatal desenvolvida, na qual são detalhadamente especificadas as operações financeiras procedidas pelo Estado.

Pois bem, o chefe do órgão fiscalizador chinês, como já referido, é o Auditor-Geral. Este alto servidor da República da China é nomeado e exonerado pelo Presidente da República, que pratica tais atos administrativos em estrita obediência às decisões emanadas do Congresso Nacional Popular (art. 80). Ademais, vale ressaltar que o Auditor-Geral, de conformidade com o mandamento constitucional contido no artigo 86 da Lei Suprema daquele país, é membro integrante do Conselho de Estado, órgão de singular importância no ordenamento constitucional positivado da China, como já expressado, do que se denota a importância emprestada ao instituto fiscalizador naquele Estado.

No entanto, convém anotar, diferente é a situação na organização estatal do já mencionado órgão fiscalizador, posto que, na dicção do artigo 91 da Constituição chinesa, “junto do Conselho de Estado funciona um órgão de fiscalização de contas de todos os serviços dele dependentes e das administrações locais de vários níveis, das organizações financeiras e monetárias e das empresas e estabelecimentos. Sob a direção do Presidente do Conselho de Estado, o corpo revisor de contas exerce com plena independência a sua competência de fiscalização nos termos definidos em lei, sem interferência de qualquer outro órgão administrativo, organização pública ou particular”. Ora, evidente está a noticiada diferença, uma vez que o referido órgão controlador funciona junto ao Conselho de Estado, com este submetendo-se ao Congresso Nacional, que é o órgão supremo do poder político, de acordo com o já mencionado; inexistente, pois, o auxílio direto ao Legislativo, mas sim a um órgão de administração superior. Mais ainda, é a este Conselho que a Carta Constitucional da China atribui competência para elaborar e fazer executar o “Orçamento do Estado” (art. 89, 5.º, “in fine”),

bem como dirigir e desenvolver, entre outras, as atividades respeitantes à fiscalização (art. 89, 8.º). Deveras, conforme possível é vislumbrar-se em face das peculiaridades apontadas, está-se diante de uma colocação constitucional diversa das comumente observadas.

De acordo com o estatuído na Constituição Política da República do Chile, de 1981: "Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva" (art. 87, 1.ª parte).

A Controladoria Geral chilena é chefiada pelo "Contralor General de la República", o qual é designado pelo Presidente da República com a aprovação do Senado. Àquele que for investido no cargo de Controlador Geral são conferidas as garantias de inamovibilidade e de vitaliciedade, sendo que aquela consta explicitamente do Texto Constitucional e esta implicitamente, uma vez que o citado texto assegura que o "Contralor será inamovible en su cargo y cesará en el al cumplir 75 años de edad" (art. 87, 2.ª parte).

São estas, pois, as principais características do órgão de fiscalização adotado pelo regime constitucional chileno.

Claro está, portanto, o êxito alcançado pelo modelo de fiscalização financeira e orçamentária inglês, pois, além de adotado pelos Estados já referidos, também o é por muitos outros, como, por exemplo, a República da *Nicarágua* (arts. 138, 8.º e 10.º, e 154 a 157 da Constituição de 1986) e a República da *Costa Rica* (arts. 183 e 184 da Constituição de 1949).

Apesar das peculiaridades que distinguem os órgãos fiscalizadores até aqui tratados, possível é, todavia, consignar-se alguns pontos de contato: controle efetuado por um único servidor, demissível pelos órgãos legislativos e a estes se reportando no cumprimento de suas funções controladoras.

4. Entretanto, não obstante a difusão do aludido modelo inglês, também foi muito grande a influência provocada pelo modelo francês, o qual, impede mencionar, acabou acolhido por muitas Constituições, entre as quais a brasileira.

Sendo assim, importa verificar como se apresenta o órgão fiscalizador obrigado pela Constituição da *França*.

A "Cour des Comptes" foi criada por lei de 16 de setembro de 1807, com "atribuição de controle posterior sobre as finanças do país e das administrações locais". Suas decisões, todavia, são passíveis de reforma, em "grau de cassação, pelo Conselho de Estado, o grande órgão que no siste-

ma francês goza de poder jurisdicional somente comparável ao Supremo Tribunal Brasileiro ou à Corte Suprema dos Estados Unidos. Não obstante, ela comunica as irregularidades administrativas ao Legislativo para os efeitos da conta geral do ano financeiro e responsabilidade dos Ministros. (...) A 'Cour des Comptes', além de estender a sua vigilância sobre as administrações departamentais e comunais, colhe nas suas malhas as instituições de direito privado que recebem subvenções e auxílios do Governo". É a lição, sempre valiosa, de ALIOMAR BALEEIRO (6).

O Tribunal de Contas francês, órgão colegiado, é composto por Ministros que são nomeados pelo "Conselho de Ministros" (6) (art. 13 da Constituição de 1958).

A competência da Corte de Contas francesa é sucintamente traçada pela Constituição daquele país, que, em seu art. 47 (sexto parágrafo), dispõe que cabe a ela assistir o Parlamento e o Governo no Controle da execução das leis de finanças.

Na Itália, com poucas variações, há um modelo muito semelhante ao agasalhado na Carta Constitucional da França.

Nos termos do art. 100 da Constituição italiana, "o Tribunal de Contas (Corte dei Conti) exerce o controle preventivo de legitimidade sobre os atos do Governo, e também aquele sucessivo sobre a gestão do balanço do Estado. Participa, nos casos e nas formas estabelecidas em lei, do controle sobre a gestão financeira das entidades, para as quais o Estado contribui em via ordinária. Relata diretamente às Câmaras o resultado da confrontação realizada".

Mais ainda, para a completa eficiência da "Corte dei Conti", é assegurada constitucionalmente (art. 100 *in fine*) a independência da instituição, bem como de seus integrantes, perante o governo.

A este Tribunal de Contas é cometida "jurisdição" nas matérias de contabilidade pública e nas outras que sejam especificadas em lei (art. 103, 2.º). No entanto, convém anotar que, das decisões que dele emanarem, caberá recurso à Corte de Cassação tão-apesar quando inerente à jurisdição (art. 111, 3.º).

Já se fez referência ao fato de ser garantida, a nível constitucional, a independência aos integrantes do Tribunal de Contas italiano. Pois bem, os referidos membros pertencentes a uma especial categoria de funcionários, aos quais são asseguradas determinadas garantias para o bom desempenho de suas funções, são os "Conselheiros de Tribunal de Contas". A eles, portanto, cabe a missão de acompanhar a execução do orçamento aprovado pelas Câmaras do Legislativo.

(5) *Op. cit.*, p. 18.

(6) O "Conselho de Ministros" é presidido pelo Presidente da República e integrado pelo Primeiro-Ministro e demais membros do Governo (Ministros de Estado).

Conveniente é, por oportuno, trazer à colação o magistério de PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, uma vez que referente a aspectos relativos à atuação controladora da Corte de Contas, bem assim do próprio Legislativo italianos.

O mencionado constitucionalista assim se manifesta: "O Tribunal de Contas (subdividido em duas Seções de Controle e várias outras jurisdicionais e duas para a Região Siciliana) está, com efeito autorizado para chamar a atenção das Câmaras sobre as violações da lei do orçamento (ou de outras leis), estando obrigado a registrar, mediante visto com reserva, após requerimento expresso do Conselho de Ministros (provocado pelo ministro interessado, que viu seu próprio decreto ser rejeitado pelo Conselheiro ligado ao próprio Ministério, antes; e, depois, pela Seção de Controle do Tribunal). Todavia, na prática italiana, se o repetido controle administrativo realizado pelos funcionários do Tribunal (no ato de colocar o visto) foi eficaz, quase que irrelevante será o controle político posterior que deverá ser feito pelas Câmaras; que raras vezes têm examinado com atenção os decretos registrados com reserva transmitidos pelo Tribunal de cada 15 dias (que são enviados pela Presidência de cada assembléia à Comissão permanente competente na matéria para que a mesma transmita, dentro de um mês, uma relação sobre a questão à Câmara)." Assim sendo, prossegue BISCARETTI DI RUFFIA ponderando: "O Parlamento poderia, com efeito, declarar, a propósito, a responsabilidade sobre o plano político do Governo ou solicitar a declaração da ilegitimidade da providência tomada. Nota-se, por outro lado, que os casos (taxativamente determinados pela lei) em que se rejeita o registro têm caráter absoluto (...), importando, conseqüentemente, a anulação do ato" (7). É este, portanto, o ensinamento esclarecedor do mestre itálico.

Com efeito, do mencionado acerca dos Tribunais francês e italiano, possível é notar que, quanto à oportunidade em que o controle é efetivado, sobrepairá uma distinção: enquanto que na Corte francesa tal se dá *a posteriori*, na italiana observa-se ser o dito controle *a priori* e, também sucessivo.

A fiscalização financeira procedida por órgão colegiado também é verificada no Texto Constitucional da *República Federal da Alemanha* (Constituição promulgada pelo Conselho Parlamentar em 23 de maio de 1949).

A citada Lei Fundamental alemã dispõe sobre o Tribunal em único artigo, que é vazado nos seguintes termos: "O Tribunal Federal de Contas, cujos membros gozam de independência judicial, examina as contas, bem

(7) PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, *Direito Constitucional (Instituições de Direito Público)*, trad. de MARIA HELENA DINIZ, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1984, pp. 369-60.

como a rentabilidade e a regularidade da gestão orçamental econômica. Além do Governo Federal, o Tribunal Federal de Contas tem de informar direta e anualmente o Parlamento e o Conselho Federal. De resto, as competências do Tribunal Federal de Contas são regulamentadas por lei federal” (art. 114, 2).

No que pertine à instituição fiscalizadora alemã, o *Bundesrechnungshof*”, é de se notar, de conformidade com o constitucionalmente previsto, que seus membros têm asseguradas todas as garantias outorgadas aos magistrados ⁽⁸⁾, bem como é de sua competência o exame das contas apresentadas pelo Governo, através do Ministro Federal das Finanças, as quais deverão ser submetidas à aprovação do Parlamento e do Conselho Federal. No entanto, o principal ponto merecedor de destaque com relação ao Tribunal Federal de Contas é a sua obrigação de informar, além do Governo Federal, direta e anualmente, o Parlamento e o Conselho Federal (“*Bundesrat*”). Impõe-se observar que os Estados-Membros participam da função legislativa federal por intermédio do referido Conselho Federal, diferenciando-se este, todavia, em relação ao Parlamento Federal, quanto ao modo de condução de seus membros às ditas Casas Legiferantes, uma vez que naquele são os seus integrantes designados e destituídos pelos governos de seus Estados (de acordo com o art. 51, 1, da Lei Fundamental) e neste, o Parlamento, são eleitos por sufrágio universal, direto, livre, igual e secreto (conforme o art. 38, 1, do mesmo texto). Ora bem, conquanto deva o Tribunal relatar ao Legislativo, impende, *ex vi* de mandamento constitucional, que também o faça ao Governo; daí se poder deduzir que o órgão controlador situa-se entre o Parlamento e o Governo.

Relativamente ao controle administrativo, consoante o dizer de JOSEF SELBACH, Vice-Presidente aposentado do Tribunal Federal de Contas alemão, a Corte em questão “controla de modo contínuo, ainda que apenas por uma amostragem adequada, todos os setores públicos, a fim de formar uma imagem de toda a administração orçamentária e econômica, para, por consultoria e orientação, contribuir para uma organização adequada e um cumprimento ideal das tarefas” ⁽⁹⁾. São estes, segundo o experimentado ex-

(8) Segundo o artigo 97 da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha: “(1) Os juizes são independentes e subordinados à Lei. (2) Os juizes nomeados com caráter permanente e definitivamente enquadrados não poderão, contra a sua vontade, ser destituídos antes de terminado o prazo de exercício das suas funções, nem sequer suspensos dos seus cargos definitiva ou temporariamente, nem transferidos para outro posto, nem aposentados, salvo em virtude de uma resolução judicial, e unicamente por motivos e nos moldes prescritos nas leis. A legislação pode fixar limites de idade, passados os quais serão aposentados os juizes nomeados com caráter vitalício. Ao modificar-se a organização dos tribunais ou suas jurisdições, os juizes poderão ser transferidos para outro tribunal ou afastados do cargo, mas unicamente desde que continuem a perceber vencimentos integrais.”

(9) JOSEF SELBACH, “Sistema e objetivo do controle interno e externo na República Federal da Alemanha, R. TCMSP 39:07 dez., 1983.

membro daquela instituição, os principais traços da fiscalização administrativa alemã.

Finalizando esta análise acerca dos órgãos fiscalizadores colegiais, de acordo como constitucionalmente postos, é de se ver como encontram-se constitucionalizados os Tribunais de Contas de duas "Leges Fundamentales" recentíssimas e por demais elogiadas pela doutrina. São elas as Constituições da *Espanha*, de 1978, e a de *Portugal*, de 1976, já com a primeira revisão operada em 1982.

O *Tribunal de Contas espanhol*, segundo o art. 136, 1, do Texto Constitucional, é o supremo órgão fiscalizador das contas e da gestão econômica estatal, assim como do setor público; exerce suas elevadas funções com dependência e por delegação das Cortes Gerais (Congresso dos Deputados e Senado) no exame e comprovação da Conta Geral do Estado.

Ditas contas do Estado e do setor público submetem-se ao Tribunal de Contas, podendo por tal Corte ser censuradas; mais: "El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido" (art. 136, 2).

Como nos diversos ordenamentos constitucionais já examinados, os membros do "Tribunal de Cuentas español" gozam também da mesma independência e inamovibilidade, bem assim são submetidos às mesmas incompatibilidades dos magistrados.

Em *Portugal*, incumbe à Assembléa da República, órgão legislativo único representante dos cidadãos lusitanos, a fiscalização da execução do orçamento, o que faz, evidentemente, com o auxílio do Tribunal de Contas. É aquela, pois, que, com prévio parecer deste, aprecia e aprova a Conta Geral do Estado.

A competência do Tribunal de Contas, segundo o art. 219 da Constituição portuguesa, consiste em "dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe".

De acordo com a mencionada competência constitucional da Corte de Contas portuguesa, possível é se notar o claro caráter de órgão auxiliar daquele a que efetivamente cabe a função fiscalizadora, ou seja, a Assembléa da República. Apesar disso, convém aduzir que não obstante a sua posição como instituição de auxílio ao Legislativo, está o mesmo disciplinado na Constituição de Portugal em seu Capítulo II, "Organização dos tribunais", do Título V, "Tribunais", ao lado dos órgãos do Poder Judiciário.

Os membros do Tribunal de Contas português, em número de sete, os quais gozam do atributo da vitaliciedade, têm o seu presidente nomeado e exonerado pelo Presidente da República, sob proposta do governo, que

é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública, sendo constituído pelo primeiro-ministro, pelos ministros e pelos secretários e subsecretários de Estado.

São estas, portanto, algumas instituições fiscalizadoras que adotam a estrutura de órgão colegiado. Conquanto se cingiu o exame a alguns países que instituíram o Tribunal de Contas como órgão fiscalizador, claro está que muitos outros também adotaram constitucional ou infraconstitucionalmente o mesmo modelo, como é o caso, exemplificativamente, do *Uruguai* (art. 208 e seg. da Const. de 1966), do *Paraguai* (art. 203 da Const. de 1976), de *Guiné-Bissau* (art. 93, 2, b, da Const. de 1984), da *Áustria* (art. 121 a 128 da Const. de 1920), do *Japão* (art. 90 da Const. de 1946) etc.

Dos sistemas constitucionais vistos que abrigam o modelo francês, possível é pinçar-se alguns traços comuns acerca da instituição fiscalizadora, quais sejam: sua estruturação em órgãos colegiados, em que seus membros, assistindo os órgãos legislativos em sua função fiscalizadora, controlam a atividade financeira e orçamentária estatal; exame judicialiforme dos atos administrativos que geram despesas; apreciação técnica das contas gerais anuais apresentadas pelo governo, com posterior julgamento pelo Legislativo; mesmas garantias aos membros dos Tribunais de Contas que as conferidas aos integrantes dos órgãos judiciais.

Já se viu, então, que existem pelo menos dois tipos de órgãos fiscalizadores: o inglês e o francês. Um adota uma controladoria, outro um tribunal; lá há um controlador geral, aqui ministros ou conselheiros do tribunal.

Aquele primeiro tipo de controle de execução orçamentária, ALIOMAR BALEIRO chamou de “legislativo”, enquanto que a este de “judicial”⁽¹⁰⁾. Contudo, *concessa venia*, é de se preferir o termo “judicialiforme” ao “judicial”, posto que não se trata de um exame judicial na acepção estrita do vocábulo, mas sim e tão-apenas uma atividade com forma similar a tal, divergindo, porém, quanto ao seu conteúdo, que é meramente administrativo.

Mas, além daqueles dois tipos de controle, segundo ALIOMAR BALEIRO, há uma terceira modalidade. Este modal é o “político-partidário”, que é efetuado pelo partido político único, como ocorre na Rússia, onde o governo presta contas perante um órgão partidário, o “Rabkrin”, ou “comissariado de inspeção de operários e camponeses”⁽¹¹⁾.

6. No entanto, vale dizer, não é esta a única classificação relativa aos órgãos fiscalizadores. Seguiu-se, no entanto, a esta, uma vez que se demonstrava hábil para se atingir os diversos ordenamentos constitucionais, como de início proposto. A outra classificação existente é a que leva em consideração a oportunidade em que se verifica o controle por tais órgãos.

(10) *Op. cit.*, p. 13.

(11) *Id. Ibid.*, pp. 13 e 16.

Sob este enfoque têm-se também três tipos de fiscalização, ou seja, o exame prévio absoluto, o exame prévio relativo e o exame posterior, também conhecidos por exames de contas do tipo italiano, belga e francês, respectivamente.

O exame prévio absoluto ou do tipo italiano, conforme anteriormente já visto, caracteriza-se pela possibilidade do órgão fiscalizador poder negar registro à despesa, vetando-a, quer por inexistência de recursos financeiros, quer por erro de dotação.

Já o exame prévio relativo, que é levado a efeito pelo Tribunal belga, tem como peculiaridade a possibilidade de o órgão controlador negar o registro à despesa havendo qualquer irregularidade, devolvendo sua documentação ao órgão competente do Executivo, motivando a recusa. Contudo, pode o Executivo não aceitar o fato e solicitar que o Tribunal faça o registro sob protesto. Do fato é noticiado o Legislativo, que tomará as medidas pertinentes em relação à unidade que efetuou a despesa.

Por fim, o exame posterior ou do tipo francês, também já anteriormente exposto, é aquele em que a fiscalização opera-se após a realização da despesa. Assim, como já consumada dita despesa, resta ao órgão fiscalizador punir ou mandar punir aquele que a tenha efetuado⁽¹²⁾.

Feita esta consideração final, possível é dar-se por concluído este trabalho, posto que alcançado o seu objetivo, qual seja o de singelamente demonstrar como positivados os órgãos de fiscalização financeira e orçamentária nos variados sistemas constitucionais.

BIBLIOGRAFIA

- BALEEIRO, Aliomar.** "O Tribunal de Contas e o controle da execução orçamentária." *RDA*, 31:10-22, jan./mar., 1953.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha.** "Tribunais de Contas — natureza, alcance e efeitos de suas funções." *RDP*, 73:181-92, jan./mar., 1985.
- DI RUFFIA, Paolo Biscaretti.** *Direito Constitucional (Instituições de Direito Público)*. Trad. de Maria Helena Diniz. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1984.
- SELBACH, Josef.** "Sistema e objetivo do controle interno e externo na República Federal da Alemanha." *R. TCMSP* 39:6-14, dez., 1983.
- STAATS, Elmer B.** "O 'General Accounting Office' dos Estados Unidos." *R. TCMSP* 19:20-3, mar., 1877.
- TEMER, Fued Miguel.** "Natureza das funções do Tribunal de Contas." *R. IDP* 1:75-80, out./dez., 1966.

(12) OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, "Tribunais de Contas — natureza, alcance e efeitos de suas funções", *RDP* 73:181-2, jan./mar., 1985; FUED MIGUEL TEMER, "Natureza das funções do Tribunal de Contas", *R. IDP* 01:75-6, out./dez., 1966.