

## O STATUS JURÍDICO DA CÂMARA DE CONTAS DA FEDERAÇÃO DA RÚSSIA<sup>1</sup>

Norair D. Pogossian<sup>2</sup>

A implantação na prática do princípio de divisão dos poderes levou a uma mudança radical no status jurídico da maioria dos órgãos do poder estatal. Isso refletiu-se em maior grau na situação do Parlamento - a Assembléia Federal. Sem nos entregarmos a uma análise geral da situação jurídica desse órgão representativo do poder, que já foi objeto da atenção de muitos cientistas da Rússia<sup>3</sup>, nos deteremos com mais detalhe em apenas um de seus aspectos, a existência de poderes de controle no Parlamento.

Anteriormente, nas condições de domínio do sistema administrativo-impositivo de gestão do país e da teoria de "plenos poderes" dos Sovietes (*como eram denominadas as duas casas do Parlamento, nota do tradutor*), a questão da necessidade de se entregar aos órgãos representativos de poder os poderes diretos de controle sequer era aventada. Por si só se supunha que essas funções pertenciam aos comitês executivos e Conselhos de Ministros, formados respectivamente pelos Sovietes e aos mesmos subordinados.

A introdução do princípio de divisão de poderes privou os órgãos representativos de poder até mesmo do direito que lhes pertencia formalmente de controlar os órgãos do poder executivo. Tal possibilidade foi mantida no Parlamento Federal apenas de uma forma indireta através do mecanismo de aceitação, pela câmara baixa da Assembléia Federal, da candidatura do Presidente do Governo (*Primeiro-Ministro, N. do T*), pela introdução da chamada "hora do governo" nas reuniões plenárias da Duma de Estado e pela aprovação do orçamento na forma de Lei Federal. Sobre esse último ponto devemos nos deter em particular.

Como se sabe, o orçamento federal é uma forma, estabelecida por Lei Federal, de criação e dispêndio de recursos financeiros com a finalidade de garantir a realização das tarefas e funções estatais da Federação da Rússia<sup>4</sup>. Na realidade, por detrás dessa formulação abstrata escondem-se os impostos, pagos pelos

1. Artigo publicado na revista "Iurist", nº 10, outubro/1997, especialmente traduzido do russo para o Tribunal de Contas da União pelo professor Roberto W. S. Ferreira, Brasília, março de 1998).
2. Inspetor-Chefe da Câmara de Contas da Federação da Rússia, Mestre em Ciências Jurídicas, Docente.
3. Kozlova E.I. e Kutafin O.E., Direito Constitucional da Rússia, Moscou, 1995; Baglay M.V. e Gabritchidze B.N., Direito Constitucional da Federação da Rússia, Moscou, 1966; Direito Constitucional da Federação da Rússia, sob a redação de O.E.Kutafin, Moscou, 1966; e outros.
4. Projeto de Código Orçamentário da Federação da Rússia (artigo 6).

cidadãos e pessoas jurídicas, os salários dos professores e médicos, o financiamento de programas sociais, o desenvolvimento da cultura e muitas outras coisas sem as quais não pode existir o Estado moderno.

É natural que a maioria dos cidadãos da Rússia não fique indiferente quanto à formação e, principalmente, o destino dos recursos do orçamento federal. A única forma de sua atuação nesse processo é a atividade orçamentária do Parlamento. Não é por acaso que a aprovação do orçamento, a cada ano, se transforme num agudo embate entre o governo e ambas as casas do Parlamento. Com isso nenhuma das partes tenta negar a importantíssima função social do orçamento, mas cada qual o aprecia de sua maneira.

Mas é muito pouco aprovar um bom orçamento. Muito mais importante é controlar para onde foram efetivamente destinados seus recursos e quão eficientemente eles foram empregados. A complexa estrutura do orçamento federal, a grandiosidade dos recursos que nele circulam e o caráter multi-finalístico de sua utilização transformam o controle efetivo da utilização dos recursos orçamentários em uma tarefa séria, capaz de ser conduzida apenas por profissionais de alta classe. Além disso, a execução das funções de controle por uma parcela de deputados do Parlamento levaria a um afastamento dos mesmos de sua atividade principal - a atividade legislativa. Foram essas as concepções tomadas pelos autores da atual Constituição da Federação da Rússia, ao introduzir nela o instituto do órgão superior de controle financeiro, amplamente empregado pela jurisprudência estrangeira e até então desconhecido pela ciência e prática nacionais<sup>5</sup>.

Todavia, o surgimento de um novo órgão exige a definição de seu papel na realização de funções do Estado e de seu lugar no sistema dos outros órgãos do poder estatal. De acordo com a Constituição, a Câmara de Contas é um órgão formado pelas Câmaras do Parlamento em bases paritárias (artigos 102 e 103). Pelo mecanismo de formação a Câmara de Contas lembra as comissões de concórdia formadas pelas Câmaras do Parlamento, com a única diferença de que dela fazem parte não deputados, e sim especialistas independentes, os auditores (Ministros, na acepção do TCU. N. do T.). O artigo 1º da Lei Federal "Sobre a Câmara de Contas da Federação da Rússia" complementa essa característica com a menção à subordinação da Câmara de Contas à Assembléia Federal<sup>6</sup>, diferentemente do Plenipotenciário para os Direitos Humanos na Federação da Rússia, que é também designado e dispensado da função pela Duma de Estado, mas não se subordina a nenhum órgão do Estado ou autoridade<sup>7</sup>.

À primeira vista parece que a Câmara de Contas é um órgão de controle do Parlamento Federal. Todavia, o parágrafo 2º do artigo 1º da Lei em análise rechaça

5. Pogossian N.D., *Jurisdição dos Órgãos Superiores de Controle Financeiro (a experiência estrangeira)*, revista *Direito e Vida*, 1977, No 11.
6. *Coletânea de Legislação da Federação da Rússia*, 1995, Nº 3, artigo 167.
7. *Lei Constitucional Federal "Sobre o Plenipotenciário para os Direitos Humanos na Federação da Rússia (artigo 2)*, *Coletânea de Legislação da Federação da Rússia*, Nº 9, artigo 1011.

essa pressuposição com a indicação da independência organizacional e funcional da Câmara de Contas. O artigo 10 reforça essa situação, ao definir que a Câmara de Contas estrutura o seu trabalho com base em planos e programas anuais e correntes, os quais são formulados a partir da necessidade de *garantir um amplo e sistemático controle do cumprimento do orçamento federal considerando todos os tipos e vertentes da atividade da Câmara de Contas*.

As vertentes dessa atividade estão definidas no artigo 2º da Lei e a ela se relacionam:

- a organização e realização de controle sobre o oportuno cumprimento dos artigos do orçamento federal e do orçamento federal dos fundos supra-orçamentários;
- a determinação da eficiência e coerência dos dispêndios de recursos públicos e da utilização de propriedade federal;
- a avaliação da fundamentação dos projetos do orçamento federal e dos orçamentos federais dos fundos supra-orçamentários;
- peritagem financeira dos projetos de leis federais e de outros atos jurídico-normativos que prevejam dispêndios de recursos orçamentários;
- análise dos desvios dos índices estabelecidos do orçamento federal e dos orçamentos federais supra-orçamentários;
- controle da legalidade e oportunidade da movimentação dos recursos do orçamento federal e dos fundos federais supra-orçamentários e de instituições de crédito da Federação da Rússia; e
- fornecimento regular ao Conselho da Federação e à Duma de Estado de informações sobre o andamento da execução do orçamento federal.

É evidente que a implementação da lista completa das tarefas citadas garante um controle complexo do andamento da execução do orçamento da Federação da Rússia. Todavia, aquele mesmo artigo 10 da Lei Federal estabelece um mecanismo de contagem de determinações e solicitações à Câmara de Contas de diferentes órgãos do poder estatal. Com isso devem ser incluídos como de execução obrigatória nos planos e programas de trabalho da Câmara de Contas as determinações do Conselho da Federação e as da Duma de Estado, além das solicitações de ao menos a quinta parte do total de deputados (membros) de cada uma das Câmaras do Parlamento. Quanto às determinações do Presidente da República, dos comitês e comissões das Câmaras da Assembléia Federal, dos deputados (membros) do Parlamento individualmente, do Governo e dos órgãos do poder estatal dos entes da Federação, elas são de exame obrigatório na formulação de planos e programas de trabalho da Câmara de Contas. Uma decisão favorável à questão de inclusão delas no plano depende do Colegiado da Câmara de Contas.

Assim, durante o ano de 1995 foram realizadas pela Câmara de Contas 294 medidas de controle, aí incluídas 69 (cerca de ¼ do total) por incumbência e determinação das Câmaras da Assembléia Federal e de outros órgãos do poder estatal. O volume apurado dos danos atingiu 6.153 bilhões de rublos (cerca de 8,5% do orçamento federal de 1995). Em 1996 foram realizadas pela Câmara de Contas 429 medidas de controle (quase vez e meia a mais do que no ano anterior), aí incluídas 110 (mais de 1/4 do total e vez e meia a mais do que no ano precedente). O volume apurado dos danos já atingiu 9.073 bilhões de rublos (2% do orçamento federal de 1996, mas em valores absolutos quase uma vez e meia maior do que em 1995).

Também os números comprovam o trabalho da Câmara de Contas: com base nos fatos apurados de violação da disciplina orçamentária em 1996 foram realizadas 240 representações (contra 191 em 1995) e 280 pareceres conclusivos (contra 228) para as estruturas interessadas<sup>8</sup>.

Se por um lado esses indicadores são testemunhas da alta eficiência da atividade da Câmara de Contas, por outro a realização de tarefas concretas e solicitações dos órgãos do poder afasta os auditores da Câmara de Contas da realização de um controle amplo e complexo do andamento da execução do orçamento federal. E, finalmente, nem todas as violações da disciplina financeiroorçamentária apuradas foram oportunamente eliminadas e os culpados punidos.

A questão consiste em que, na condição de órgão controlador, a Câmara de Contas não apenas está privada da possibilidade de eliminar as violações apuradas e de punir os culpados através de seus próprios meios, como também não possui em absoluto um sistema eficiente de atuação sobre os órgãos e autoridades sob controle. A única coisa que ela pode fazer é encaminhar aos órgãos do poder na Federação da Rússia, aos dirigentes das empresas, instituições e organizações fiscalizadas *representações e prescrições* para a adoção de medidas visando eliminar as violações apuradas, a indenização do dano causado ao Estado e a responsabilização das autoridades culpadas de violação da legislação da Federação da Rússia e por má administração (artigo 23 da Lei).

Não é que o autor esteja conclamando à modificação do sistema vigente dos órgãos judiciais apenas pelas fiscalizações realizadas pelos auditores da Câmara de Contas. Todavia, ainda de acordo com o artigo 23 da Lei, no caso de apuração - durante a fiscalização ou inspeção - de peculato ou outros abusos, a Câmara de Contas é obrigada a enviar imediatamente o material sobre eles aos órgãos judiciais.

Trata-se de uma outra coisa: ao dispender somas tão colossais como os recursos do orçamento federal surge com freqüência o problema não de um roubo direto (embora, indubitavelmente, seja necessário combater isso), mas o da ineficiência de sua utilização. A prática demonstrou que a simples transferência de muitas empresas estatais deficitárias para outra forma de propriedade (via de

---

8. As cifras foram lançadas com base no relatório oficial da Câmara de Contas da Federação da Rússia dos anos citados.

regra, a iniciativa privada) levou a um profundo aumento da eficiência em sua atividade e sua transformação não só em rentável, mas em altamente lucrativa.

A experiência de trabalho dos órgãos superiores de controle financeiro fora da Rússia mostra que o fundamento de sua atividade não é tanto o combate aos crimes, mas sim o trabalho metódico voltado para a elevação da eficiência do financiamento orçamentário. Isso se realiza não apenas nos limites da execução dos orçamentos concretos, mas também na atividade de criação legislativa, na qual a Câmara de Contas não tem direito de participar.

Quanto ao conteúdo da própria atividade de controle da Câmara de Contas, este provoca uma série de indagações. Em primeiro lugar, se a Câmara de Contas é um órgão de controle da Assembléia Federal, então sua atividade deve ser plena e amplamente subordinada a essa função e se concentrar apenas no controle do orçamento federal e dos fundos supra-orçamentários. Se a Câmara de Contas é um órgão controlador do andamento da execução do orçamento por incumbência de todos os participantes do processo orçamentário - Parlamento, Presidência e Governo -, então por que estes não dispõem de poderes idênticos com relação às atribuições à Câmara de Contas? E se partirmos da necessidade de um controle amplo e complexo dos dispêndios dos recursos orçamentários, então nenhum dos órgãos mencionados deve ter o direito de dar incumbências obrigatórias à Câmara de Contas. Ou será necessário dividir esse órgão em dois: um serviço de inspeção e controle junto ao Parlamento (ou Presidente), que realize o controle externo da execução do orçamento por determinação dos órgãos acima mencionados; e uma subdivisão de controle e inspeção do Ministério das Finanças ou do Banco Central, que garanta o controle interno da execução objetiva e oportuna de todos os artigos de receita e despesa do orçamento.

Permanece também problemática a questão de relacionar a Câmara de Contas a qualquer dos ramos existentes do poder estatal. Se a estrutura administrativa da Rússia propusesse a separação do poder de controle na forma de um ramo independente, então não existiria o problema com a inclusão da Câmara de Contas nos órgãos que a formam. Todavia, como se sabe, o poder estatal na Federação da Rússia se divide, conforme o artigo 10 da Constituição, em três ramos: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Ressaltamos mais uma vez que a existência da Câmara de Contas junto a qualquer órgão do poder que seja (Parlamento, Presidência ou Governo) também retiraria o citado problema, uma vez que o Presidente - até mesmo a despeito de não fazer parte de nenhum dos ramos do poder estatal - é o portador do poder estatal na Rússia de conformidade com o artigo 11 da Constituição.

A aspiração à identificação da Câmara de Contas com um dos ramos do poder estatal tem um sentido não apenas teórico-científico, mas também prático. A questão é que, na opinião do autor, a Câmara de Contas da Federação da Rússia, juntamente com as Câmaras de Contas dos entes da Federação - onde essas foram criadas - deve ser não somente um órgão do Estado, como decorre do sentido da

Lei Federal em vigor, mas um órgão do poder estatal, ou seja, dispor de poder específico com relação aos órgãos e autoridades a eles sujeitos.

Para dar um maior peso às decisões da Câmara de Contas e elevar a eficiência geral de sua atividade é necessário, a nosso ver, dotá-la do direito de interromper a execução daquelas decisões sobre as quais foi dada por ela uma prescrição até que tenha sido recebida uma resposta motivada à mesma. É natural que essas decisões da Câmara devam estar submetidas a revisão por via judicial.

A bem da justiça é necessário ressaltar que tal força jurídica seja destinada apenas às prescrições da Câmara de Contas que tenham sido tomadas por esta em comum acordo com a Duma de Estado, no caso de serem apurados no objeto de verificação violações à atividade administrativa, financeira, comercial ou outra, causadoras de dano direto e imediato ao Estado, ou no caso de reiterado descumprimento ou de cumprimento indevido das prescrições editadas a esse propósito pela Câmara de Contas (artigo 24 da Lei).

Esse artigo da Lei provoca uma série de questões. Em primeiro lugar, não fica claro como a independência organizacional e funcional da Câmara de Contas se liga com a necessidade de obrigatório entendimento com a Duma de Estado quanto à decisão de interromper todas as operações da empresa objeto da fiscalização. Em segundo lugar, por que semelhante entendimento pode ser realizado apenas com uma das Câmaras da Assembléia Federal, se a própria Câmara de Contas é formada pelas duas casas do Parlamento em bases paritárias?

Em terceiro lugar, é patente a ampla explanação pela Lei dos poderes da Duma de Estado, estabelecidos pela Constituição, o que coloca em dúvida a própria constitucionalidade da Lei examinada. Além disso, do texto da Lei não fica claro de que forma deve ocorrer o entendimento dessa decisão com a Duma de Estado. A própria Constituição prevê apenas uma forma - a adoção de resoluções da Duma de Estado por maioria de votos do efetivo total dos deputados. O Regimento Provisório da Câmara de Contas da Federação da Rússia, assim como o Regimento da Duma de Estado de nenhum modo determinam a forma de adoção dessa decisão pela Duma. Mas parece bastante inócuo o procedimento de suspensão de todas as operações financeiras do órgão administrativo em concreto exclusivamente pelo acordo com a maioria dos deputados da Câmara baixa do Parlamento Federal. Surge ao mesmo tempo a questão da objetividade de semelhante decisão.

Em quarto lugar é amplamente sabido que a Duma de Estado não possui o *status* de pessoa jurídica. Isso significa que a decisão acordada com ela sobre a suspensão das operações financeiras não pode ser questionada por via judicial, o que contradiz a norma da Lei em exame. Além disso, não se pode excluir a possibilidade de utilização por inescrupulosos auditores individuais da Câmara de Contas desse poder com a finalidade de punir os órgãos administrativos "insubordinados", além do mais nas condições em que essa decisão não esteja sujeita a recursos.

A análise da experiência do trabalho se órgãos semelhantes nos Estados estrangeiros mostra que a lei deve definir de forma bastante precisa a pertinência

do órgão superior de controle financeiro a este ou àquele ramo do poder estatal, Legislativo, Executivo ou Judiciário. Sendo que a favor da ligação da Câmara de Contas da Federação da Rússia a um dos ramos mencionados do poder estatal podem ser lançados argumento tanto a favor como contra.

Com referência à realidade da Rússia, parece-nos que a Câmara de Contas deva continuar como órgão de controle do Parlamento. Não apenas em função do status representativo desse último, mas com a finalidade de reforçar sua posição no conjunto por via da ampliação do volume de poderes de controle. Com isso a Câmara de Contas, pela forma de sua atividade, deve ser aproximada a um órgão judicante para a elevação do nível de independência, objetividade e transparência de seu trabalho.

Pensa-se, em resumo, que isso trará um grande efeito a toda sua atividade, o que não pode deixar de se refletir positivamente sobre todo o estado da economia da Rússia, o reforço da disciplina orçamentária e o desenvolvimento de relações de mercado.