

# Origem dos Tribunais de Contas

## Evolução do Tribunal de Contas no Brasil

JARBAS MARANHÃO

Secretário de Estado. Deputado Constituinte em 1946. Senador. Presidente do Tribunal de Contas. Professor de Direito Constitucional e membro da Academia Pernambucana de Letras

A origem dos Tribunais de Contas remonta à França. Neste País a Corte de Contas surgiu a 16 de setembro de 1807, criada por NAPOLEÃO BONAPARTE que, a respeito, disse em pronunciamento que se acha insculpido nos *Invalides*, de Paris:

“Quero que mediante uma vigilância ativa seja punida a infidelidade e garantido o emprego legal dos dinheiros públicos.”

A Holanda cria o seu Instituto em 1820.

Mais tarde o art. 116 da Constituição Belga de 1831 o instituiu, embora decreto de 1830 já determinasse a organização do Tribunal que, todavia, só veio a ser organizado mediante uma lei orgânica de 1846.

Outra nação pioneira é a Itália, que se orientou a princípio de acordo com o modelo francês, estabelecendo, porém, a partir de 1862, regime próprio.

As Cortes de Contas se estenderam por quase todos os países do mundo civilizado, adotando variações dos três modelos clássicos: o francês, o italiano e o belga.

Mesmo nesses países, que marcaram os tipos tradicionais, ocorreram variações.

Diz, por exemplo, o Professor PAULINO JACQUES que a França com a Constituição de 1946 e a Itália com a de 1947 aproximaram-se do sistema belga.

A França adotou o sistema do controle *a posteriori*. Existem muitas críticas, a exemplo do que disse Rui Barbosa: "Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a estes limites essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente."

A Itália optou pelo exame prévio dos atos da despesa e pelo veto absoluto com o que fica irremediavelmente impedido o ato vetado.

O sistema belga preferiu o exame prévio, com veto relativo e registro sob protesto.

Esse modelo tem sido considerado pela doutrina melhor que o francês, que não evita as ilegalidades, apenas podendo punir os responsáveis; e superior ao italiano, porque evita conflitos e o emperro da administração, sem sacrificar o controle e o Tesouro.

#### *Evolução do Tribunal de Contas no Brasil*

Como sabemos o Tribunal de Contas no Brasil somente foi criado depois de proclamada a República.

Foi RUI BARBOSA, Ministro da Fazenda, no Governo Provisório, quem redigiu as normas de sua criação, mediante o Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890.

São uma peça magistral os fundamentos da exposição de motivos.

O decreto seguiu o sistema belga e dizia que o novo órgão objetivava o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e à despesa.

RUI designou uma Comissão incumbida de regulamentar o Instituto, mas essa Comissão foi extinta, a 12 de fevereiro de 1891, pelo Ministro da Fazenda que o sucedeu na Pasta.

Não obstante, a Constituição de 24 de fevereiro, daquele ano, dispunha em seu art. 89:

"É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros desse Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado, e somente perderão seus lugares por sentença."

Verifica-se que a Constituição instituiu o que fora anteriormente criado por decreto do Governo Provisório.

RUI não deixa passar o lapso quando observa:

“A República estava em maré de idéias generosas. Ia a Constituição reforçar o júri com a sanção Constitucional. Ia abolir constitucionalmente a pena de morte. Ia decretar, no pacto fundamental, a substituição da guerra pelo arbitramento. Natural era que lhe sorrisse também, como um atavio a mais para as galas de sua obra, a inovação fiscal destinada a coarctar os abusos do Governo contra o orçamento. Elevou-se, pois, no Tribunal de Contas. Dir-se-ia que se tomara por ele até de ciúmes. Quisera tê-lo criado, para não ter, nesse merecimento, rivais. Tal satisfação do amor próprio lhe não permitia o fato oficial da pré-existência dessa instituição. Tudo podem, porém, as Constituições. A de 1891 eliminou o fato, graças a uma pia mentira, declarando criar a instituição já criada. “É instituído”, diz, “um Tribunal de Contas”; quando, se houvesse de ser veraz, como especialmente das Constituições se deve supor, teria que dizer, como a respeito do júri: “É mantido.”

Logo depois o Governo editou o Regulamento n.º 1.166, de 17 de dezembro de 1892, dispondo sobre o Tribunal de Contas, atribuindo-lhe exame prévio e veto absoluto.

E mais: sem que disso a Constituição houvesse cogitado, conferiu-lhe o poder, uma “jurisdição” para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou valores públicos, emprestando às suas decisões força de sentença, pois, conforme o art. 29, o Tribunal de Contas funcionaria como fiscal da administração financeira e como Tribunal de Justiça, com jurisdição contenciosa e graciosa.

Todavia nosso Tribunal é uma entidade distinta das que compõem o Poder Judiciário.

Não está enumerado pela Constituição entre os órgãos daquele Poder.

Ou como diz RUI BARBOSA:

“Tribunal é, mas Tribunal *sui generis*, que a Constituição não submete ao organismo do Poder Judiciário, antes o remove dali para um lugar distinto.”

Essas atribuições foram confirmadas pela Lei Orgânica n.º 392, de 8 de outubro de 1896, lei que optou pelo sistema de exame prévio e veto relativo ou de registro sob protesto, sendo que legislação posterior, introduzindo exceções ao exame prévio, tornou eclético o sistema brasileiro.

O Texto Supremo de 1934 constitucionalizou a atividade judicante das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, acentuando, como diz Cretella Júnior, o elemento judiciário que o Tribunal já tinha, inclusive pelo modo de composição e garantia de seus membros.

A Constituição de 1937 manteve, no art. 114, a mesma orientação.

A Constituição de 1946 é o ponto alto dos Tribunais de Contas, conjugando todos os elementos dos sistemas clássicos: exames prévio e posterior, veto absoluto, veto relativo com registro sob protesto, tudo dependendo da natureza dos atos jurídicos e fatos administrativos e seus aspectos.

A Constituição de 1967 alterou o sistema, como resultado da experiência colhida pelos próprios Tribunais.

Inclinou-se pelo exame posterior, como se verifica pela redação do § 4.º do art. 72:

“No exercício de suas atribuições de controle da administração financeira e orçamentária, o Tribunal representará ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos por ele verificados.”

Também, como observa MÁRIO MASAGÃO, a suspensão dos efeitos de atos impugnados prevista no § 5.º do referido artigo é veto relativo, pois no § 8.º se diz que o Presidente da República poderá ordenar a respectiva execução *ad referendum* do Congresso.

A Constituição atual atendeu ao antigo pleito dos Tribunais de Contas, no que se relaciona com a sustação, por ilegalidade, dos contratos; ato de sustação que deve ser adotado diretamente pelo Poder Legislativo, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis. Mas se, no prazo de 90 dias, nada for providenciado por qualquer um daqueles poderes, o Tribunal decidirá a respeito, não mais ficando insubsistente as suas impugnações.

Destaque-se que os trabalhos de auditoria orçamentária, financeira e patrimonial não visam apenas a apurar a legalidade e legitimidade mas, também, como está no art. 70 do atual Texto Magno — a economicidade dos atos da administração, ou seja, os resultados da gestão em termos econômicos ou de crescimento.

Saliente-se na Constituição a instituição das funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes, realizando o Tribunal as inspeções que se fizerem necessárias. Tal providência substitui, talvez, com vantagem, o registro prévio, pois o *poder de inspeção* se realiza *in loco*, sem provocar protelações no ritmo da administração.