

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Não é de hoje que se discute a necessidade e importância dos Tribunais de Contas.

Já o saudoso professor da Faculdade de Direito do Recife, José Soriano de Souza, em seu livro "Princípios Gerais de Direito Público e Constitucional", salientando que a importância do Tribunal de Contas resultava a um tempo do seu caráter constitucional e do fim a que o destinou a Constituição, e que a necessidade e o valor de Tribunais dessa natureza eram reconhecidos, desde longo tempo, em todos os países civili-

zados, acrescentava que alguns escritores descobrem até na legislação romana a origem desses órgãos, enxergando especialmente nos **Tabularii** e **Numerarii** um embrião dos mesmos.

Da mesma forma, lembra que, na França, desde 1256, os éditos de Luís IX fazem menção de uma instituição chamada **chambre de comptes**; que, na Inglaterra, desde os tempos dos reis normandos, existiu um Tribunal de Justiça em matéria de finanças chamado **Echiquier**, composto de um certo número de barões feudais (**barons of the Echiquier**); que, na Prússia, desde 1824, se organizou um Tribunal semelhante, que foi modificado em 1872, para se reorganizar em 1876, com o título de Tribunal de Contas do Império da Alemanha; e que, na Itália, desde 1807, existiu a Régia Corte de Conti, organismo que sucedera a outros e que veio, em 1849, a ser modelado pelo da Bélgica.

NO BRASIL: ORIGENS, CRIAÇÃO, CONCEITO

No Brasil, coube a Rui Barbosa, como Ministro da Fazenda, no Governo Provisório, a iniciativa do Decreto-Lei n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas da União, logo depois instituído, ou melhor, mantido na Constituição de 1891.

Rui foi um dos maiores propugnadores do Tribunal de Contas. Justificando e defendendo sua criação, ele escrevia: "Faltava ao Governo coroar a sua obra com a mais importante providência, que uma sociedade política bem constituída pode exigir de seus representantes. Refiro-me à necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana... Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos... Cumpre acautelar e vencer esses excessos, quer se traduzam em atentados contra a lei, inspirados em aspirações opostas ao interesse geral, quer se originem (e estes são, porventura, os mais perigosos) em aspirações de utilidade pública, não contidas nas raias fixadas à despesa, pela sua delimitação parlamentar. Tal foi sempre, desde que os orçamentos deixaram de ser *l'état du Roi*, o empenho de todas as nações regularmente organizadas... É o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inevitável de reorganizá-lo; e acredita haver lançado os fundamentos para essa reforma radical com a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional... Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadinho, tornar-se-á verdadeiramente essa verdade, de que se fala, em vão, desde que neste país se inauguraram assembléias parlamentares".

No entanto, essa idéia de um Tribunal de Contas, entre nós, vem de longa data.

Em 1826, no Senado do Império, o Visconde de Barbacena e José Inácio Barges apresentavam projeto a esse respeito, o qual foi combatida por Manoel Jacinto Nogueira da Gama, Conde e logo depois Marquês de Baependi.

Alguns anos depois, em 1845, Manoel Alves Branco, então Ministro da Fazenda, de "grande competência e prestígio", propôs a organização de um Tribunal de Contas que, "sobre exercer fiscalização financeira, apurasse a responsabilidade dos exatores da Fazenda Pública, com o poder de ordenar a prisão dos desobedientes e contumazes e de julgar à revelia as contas que tivessem de prestar".

Diz Pontes de Miranda que, se bem a idéia volvesse com Pimenta Bueno, Silveira Martins, o Visconde de Ouro Preto e João Alfredo, o Império não possuiu o seu Tribunal de Contas.

Todavia, Pimenta Bueno, analisando nossas instituições monárquicas, em seu grande livro "Direito Público Brasileiro", insistia no aludido Tribunal, assim se expressando: "... é de suma necessidade a criação de um Tribunal de Contas, devidamente organizado, que examine e compare a fidelidade das despesas com os créditos votados, as receitas com as leis de imposto, que perscrute e siga pelo testemunho de documentos autênticos, em todos os seus movimentos, a aplicação e emprego dos valores do Estado e que, enfim, possa assegurar a realidade e legalidade das contas. Sem esse poderoso auxiliar, nada conseguirão as Câmaras".

Também o Visconde do Uruguai, no seu meritoso livro "Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil", frisava que "não pode haver orçamento que mereça esse nome, sem contas", naturalmente tomadas com brevidade, periódica e regularmente.

Por sua vez, João Barbalho, comentando a Constituição de 1891, enfatizava que o Tribunal de Contas era uma das grandes e indeclináveis molas do mecanismo governamental. E parecendo muito desconfiado em relação ao poder administrativo, arrematava referindo-se àquele órgão: "Aconselha-o bem entendida previsão de abusos, dado o conhecido pendor que têm os governos para se alargar nas despesas. Exige-se a autonomia da instituição criada contra essa tendência fatal ao contribuinte e ruína das finanças do Estado".

Se esta é a opinião de antigos estudiosos e tratadistas, o é também de juristas da atualidade e da maior expressão intelectual, a exemplo do Professor Pinto Ferreira, catedrático da Universidade Federal de Pernambuco.

Ele assim define o Tribunal de Contas, uma instituição útil e proveitosa, órgão imparcial, acima das pulsações emotivas dos partidos políticos, auxiliando o governo no exame e prestação de contas, tendo assim uma viva importância no regime constitucional moderno.

LUTA PELA PRIMAZIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS. CONTROLE PARLAMENTAR DAS FINANÇAS. OUTRAS FORMAS DE CONTROLE

É o Tribunal de Contas um órgão da maior relevância para a administração e o melhor desempenho do sistema democrático.

As origens do regime, vamos encontrá-las, sem dúvida, na luta do povo para distinguir as finanças do Estado das finanças do Rei.

Essa causa financeira — e a luta que provocou — veio, com o tempo, a transferir a soberania nacional do absolutismo dos monarcas para a vontade do povo.

Seus marcos iniciais, podemos defrontá-los na antiga Magna Carta Inglesa, na "Petition of Rights" e "Bill of Rights". O princípio defendido nessas oportunidades era o da proibição de novos impostos a serem criados pelo monarca sem audiência e consentimento do povo, ou, ao menos de início, dos barões feudais.

A luta pela primazia e controle das finanças públicas entre o parlamento e os Reis conduziu dessa maneira ao Estado democrático. "O fundamento, pois, do controle parlamentar das finanças consiste numa manifestação da soberania popular expressa através dos poderes de fiscalização e controle de sua representação legislativa".

O controle orçamentário e financeiro, direto ou indireto, interno ou externo, de caráter administrativo, jurisdicional ou parlamentar, qualquer que seja a forma que ele revista, é, sempre, originariamente de índole política.

Sylvio Santos Faria, no ensaio intitulado de "Controle das Finanças Públicas", faz um estudo magnífico sobre a evolução das finanças clássicas do Estado até o orçamento, onde é possível, através do princípio da unidade, um controle mais efetivo das autorizações financeiras. Para ele, a impossibilidade de o Legislativo intervir diretamente nas atividades administrativas determinou o aparecimento de outras formas de controle financeiro que não parlamentar. Pode-se — acrescenta — num esforço de indução, dizer que todos os outros processos, sejam quais forem, representam formas subsidiárias do controle pelo parlamento, a quem compete originariamente a função eminentemente política de saber do destino dado pela Administração aos tributos arrecadados por autorização sua e a serem empregados em despesas fixadas também no orçamento. Em alguns países, anota ele ainda, como a Inglaterra e os Estados Unidos, verifica-se a consolidação do controle jurisdicional e político nos órgãos legislativos. Em outros, porém, o controle jurisdicional constitui-se através de um órgão próprio, considerado auxiliar importante do Legislativo.

O TRIBUNAL DE CONTAS E O CONTROLE TÉCNICO. COMPETENCIA

Os Tribunais de Contas surgiram da necessidade de estabelecerem-se bases novas para a fiscalização da execução orçamentária. Surgiram dessa conveniência de em-

prestar um caráter técnico ao aludido controle, "seja ele preventivo, como na Bélgica, seja repressivo, ou, ainda, misto, como é o caso brasileiro".

É das suas atribuições atuar ora como órgão de fiscalização financeira, como no caso da figura do registro ou de sua recusa, ou de auditoria; ora como órgão julgante, quando julga as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos e em que suas decisões têm força de sentenças; como órgão normativo e de orientação, quando, por exemplo, elabora seu regimento interno e o de sua secretaria, ou mediante instruções expedidas a repartições e funcionários; e ainda como órgão consultivo e de informação, ao emitir parecer prévio, acompanhado de relatório, sobre as contas que o Executivo deve apresentar anualmente às Assembléias políticas, e informações e pareceres outros a respeito de consultas formuladas pelo Legislativo, pelo Executivo e entidades autárquicas.

NOVAS ATRIBUIÇÕES

A Constituição Brasileira de 1967 não mais se refere ao sistema de registro prévio para qualquer ato de administração pública, de que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro, ou por conta deste. Talvez, pela circunstância de vir esse sistema merecendo críticas de estudiosos e de ministros dos Tribunais de Contas, ora porque, na prática, não se exercitasse senão sobre uma percentagem mínima das despesas, ora porque pudesse implicar numa diminuição do ritmo de trabalho da administração, sacrificando, por essa forma, um processo, porventura mais rápido, conforme as necessidades e interesses do serviço público.

Em compensação, receberam as Cortes de Contas atribuição nova, que lhes empresta uma grande força: o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, que será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a que caberá realizar as inspeções necessárias.

Outra inovação da Constituição de 1967 é a de que o julgamento da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões contemplará apenas as concessões iniciais, não dependendo da decisão dos Tribunais de Contas as melhorias posteriores.

Em relação aos Municípios, será motivo para intervenção neles o fato de a administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada, na forma da lei.

Com a Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, foi ampliada a competência dos Tribunais de Contas estaduais.

O controle externo da Câmara Municipal passa a ser exercido com o auxílio das mencionadas Cortes ou de órgão estadual a que for atribuída essa incumbência.

Ao Tribunal cabe, ainda, emitir um parecer prévio sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente e, somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, deixará de prevalecer o aludido parecer.

Por outro lado, somente poderão instituir Tribunais de Contas os Municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos.

POSIÇÃO ENTRE OS PODERES

Com essa soma de atribuições de vocação tão diversa, curioso é situá-lo no sistema dos poderes. Pontes de Miranda preocupa-se com o assunto, indagando e respondendo ao mesmo tempo: Órgão do Poder Executivo? Não. Fiscaliza o Poder Executivo. Se admitirmos que coopera com ele, será exterior tal cooperação, delimitadora, cerceante, restringente. Órgão do Poder Judiciário? Sim, se bem que de modo especial, como função. Como Órgão, não, embora de semelhante composição. Órgão do Poder Legislativo? Em parte. Órgão do Poder Judiciário, *sui generis*; Órgão também *sui generis* do Poder Legislativo; e conclui aquela autoridade: Criação posterior à teoria da separação dos poderes e fruto da prática, destoa das linhas rígidas da tripartição.

De modo semelhante argumenta Agnello Uchôa Bittencourt:

"Poder-se-á, talvez, dar-lhe, também, a qualificação de *órgão auxiliar* do Poder Judiciário, uma vez que funciona, em matéria de contas, como instância necessária, cujas decisões se tornam indispensáveis, constituindo *prejudicial* para o início de certas ações... Não se integra, muito menos, no Poder Executivo, a que deve fiscalizar... Não é também Poder Legislativo, embora certa subordinação funcional, não hierárquica. Não o é materialmente, visto que não legisla; não o é formalmente, porque assim não o considerou a Constituição."

E diz Castro Nunes:

"Se o instituto está entre os poderes é que a nenhum deles pertence propriamente, nem ao Judiciário, nem à Administração como jurisdição subordinada, porque, já então, seria absurdo que pudesse fiscalizar-lhe os atos financeiros; nem mesmo ao Legislativo, com o qual mantém afinidades."

Talvez por isso é que a Constituição italiana o tenha qualificado como *órgão auxiliar da República* — da República, e não deste ou daquele de seus poderes; e a Constituição Brasileira de 1934 o haja definido como "*órgão de cooperação nas atividades governamentais*".