

**PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 1998**  
**MONOGRAFIAS VENCEDORAS**





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 1998  
MONOGRAFIAS VENCEDORAS**

Brasília-DF  
1999

### **Responsabilidade Editorial**

Instituto Serzedello Corrêa  
Serviço de Editoração e Publicações - Sedip  
SEPN, Av. W3 Norte, Quadra 514, Bl. B, Lote 7  
70760-527 Brasília-DF  
Fone: (61) 340-3215 e 340-3217

### **Comissão Julgadora**

Valmir Campelo (Presidente), Lincoln Magalhães da Rocha, Jatir Batista da Cunha,  
Eugênio Lisboa Vilar de Melo e Ricardo de Mello Araújo.

### **Divisão de Pesquisa e Publicações**

Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões

### **Serviço de Editoração e Publicações**

Francisco Raul Felix de Sousa Ramos

---

## **MONOGRAFIAS VENCEDORAS**

---

- 1º Lugar - O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA HISTÓRIA DO BRASIL:  
EVOLUÇÃO HISTÓRICA, POLÍTICA E ADMINISTRATIVA (1890 - 1998)  
Artur Adolfo Cotias e Silva
- 2º Lugar - O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DE ONTEM E DE HOJE  
Bernardo Rocha Siqueira
- 3º Lugar - TCU: PRESENÇA NA HISTÓRIA NACIONAL  
Lucivaldo Vasconcelos Barros
- 

|   |  |
|---|--|
| 336.126.55<br>(81)(06.068)<br>B823p<br>1998 | Brasil. Tribunal de Contas da União.<br>Prêmio Serzedello Corrêa 1998 : Monografias Vencedoras /<br>Tribunal de Contas da União. — Brasília : TCU, Instituto<br>Serzedello Corrêa, 1999. 281 p.<br>Conteúdo : O Tribunal de Contas da União na história do<br>Brasil : evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998)<br>/ Artur Adolfo Cotias e Silva — O Tribunal de Contas da União<br>de ontem e de hoje / Bernardo Rocha Siqueira – TCU : Presença<br>na História Nacional / Lucivaldo Vasconcelos Barros.<br>1. Prêmio Serzedello Corrêa (1998). I. Título. |
|---|--|



## **Tribunal de Contas da União**

### **Ministros**

Homero Santos, Presidente  
Iram Saraiva, Vice-Presidente  
Adhemar Paladini Ghisi  
Carlos Átila Álvares da Silva  
Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça  
Humberto Guimarães Souto  
Bento José Bugarin  
Valmir Campelo

### **Ministros-Substitutos**

José Antonio Barreto de Macedo  
Lincoln Magalhães da Rocha  
Benjamin Zymler

### **Ministério Público**

Walton Alencar Rodrigues, Procurador-Geral  
Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral  
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Maria Alzira Ferreira, Procuradora  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Ubaldo Alves Caldas, Procurador  
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora



---

## SUMÁRIO

---

APRESENTAÇÃO – página 9

PORTARIA Nº139, DE 26 DE MARÇO DE 1998  
Regulamenta o Prêmio Serzedello Corrêa  
para o exercício de 1998 – página 11

### **MONOGRAFIAS VENCEDORAS**

1º Lugar

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA HISTÓRIA DO BRASIL:  
EVOLUÇÃO HISTÓRICA, POLÍTICA E ADMINISTRATIVA (1890 - 1998)  
Artur Adolfo Cotias e Silva – página 19

2º Lugar

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DE ONTEM E DE HOJE  
Bernardo Rocha Siqueira – página 145

3º Lugar

TCU: PRESENÇA NA HISTÓRIA NACIONAL  
Lucivaldo Vasconcelos Barros – página 221



---

## APRESENTAÇÃO

---

Criado em 07 de novembro de 1890, sob a inspiração de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, no Governo Provisório, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem, ao longo desses anos, prestando grandes serviços ao país, na sua nobre missão institucional de zelar pela correta aplicação do dinheiro público.

Não é sem razão que o TCU, pela lisura e justeza de sua atuação, se converteu numa instituição que é motivo de orgulho da nação, e, desde há muito, de repercussão internacional.

No entanto, apesar de sua longevidade e relevância, o TCU ainda é pouco conhecido pelo público em geral. Esse é o motivo por que elegemos "A História do Tribunal de Contas da União" como tema do Concurso Nacional de Monografias - Prêmio Serzedello Corrêa 1998.

Assim, o TCU vai premiar, este ano, as três melhores monografias apresentadas por qualquer cidadão brasileiro, maior de dezoito anos, sobre esse tema específico aos quais será destinada a importância total de R\$ 30.000,00, sendo R\$ 15.000,00 para o primeiro lugar, R\$ 10.000,00 para o segundo e R\$ 5.000,00 para o terceiro.

Com a edição da monografia vencedora, pretendemos prestar justa homenagem ao passado glorioso e dignificante desta Corte de Contas e oferecer valiosa obra para os estudiosos e gerações mais moças, que poderão melhor conhecer o perfil histórico do Tribunal, desde a sua criação até os nossos dias.

Homero Santos  
Presidente do Tribunal de Contas da União



---

## PORTARIA Nº139, DE 26 DE MARÇO DE 1998<sup>1</sup>

---

Regulamenta o Prêmio Serzedello Corrêa para o exercício de 1998.

**O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, no uso de suas atribuições regimentais, e

Considerando ter sido Innocêncio Serzedello Corrêa, Ministro de Estado da Fazenda no período de 31.08.1892 a 30.04.93, responsável pela implantação do Tribunal de Contas da União na vida administrativa do país e pela defesa da independência e das prerrogativas desta Corte de Contas;

Considerando haver esta Corte, em justa homenagem a este ilustre brasileiro, decidido denominar o instituto criado pela Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, de Instituto Serzedello Corrêa, cujas atribuições incluem, além do planejamento, coordenação e avaliação das atividades referentes ao recrutamento, seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos do Tribunal de Contas da União, a promoção de estudos, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle e Administração Pública; e

Considerando a instituição, em 13.03.1959, do *Prêmio Serzedello Corrêa*, destinado à premiação da melhor monografia sobre a Corte de Contas e seu significado nos quadros institucionais do País, resolve:

Art. 1º O *Prêmio Serzedello Corrêa*, instituído pela Portaria nº 35, de 13 de março de 1959, alterada pela Portaria nº 04, de 17 de janeiro de 1969, rege-se, no corrente ano de 1998, pelas normas constantes desta Portaria.

Art. 2º Fica destinada a premiação total de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) às três melhores monografias inéditas sobre o tema “**A História do Tribunal de Contas da União**”, sendo de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) o valor da premiação para o primeiro lugar, de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) o valor da premiação para o segundo lugar e de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) o valor da premiação para o terceiro lugar.

Art. 3º Qualquer cidadão brasileiro maior de dezoito anos, com exceção dos membros da Comissão Julgadora, pode concorrer ao prêmio sobre o qual dispõe esta Portaria.

Art. 4º Os originais, contendo o mínimo de 50 (cinquenta) e o máximo de 200 (duzentas) páginas, devem ser apresentados em 5 (cinco) vias, datilografados ou digitados em um único lado de folha de papel formato A4 (210 x 297 mm), em qualidade carta, utilizando fonte Times New Roman, tamanho 14, com no máximo 25 linhas por página, em espaço interlinear 1,5 (um e meio) e com as páginas devidamente numeradas, devendo constar nos trabalhos apenas o pseudônimo do autor.

Parágrafo único. É obrigatória a indicação da bibliografia consultada, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

---

1. Publicada no DOU de 27/03/1998 e republicada no DOU em 31/03/1998.

Art. 5º Para efeito de identificação, o autor deve enviar junto com os originais, em envelope lacrado, ficha de identificação, com nome completo, endereço, telefone, título da obra e pseudônimo usado, bem como cópia do documento de identidade.

Parágrafo único. O envelope de que trata este artigo deve trazer no sobrescrito somente o título da obra e o pseudônimo do autor.

Art. 6º As monografias devem ser enviadas até **18 de setembro de 1998**, ao Serviço de Editoração e Publicações do Instituto Serzedello Corrêa, situado no SEP/Quadra 514, bloco “B”, lote 07, 3º andar - Asa Norte - CEP: 70760-527 - Brasília – DF, ou enviadas por SEDEX endereçado ao aludido Instituto.

§ 1º No caso de envio por meio de SEDEX, o autor do trabalho deverá se identificar no envelope da ECT apenas por pseudônimo.

§ 2º A data da postagem deve ser considerada como a de entrega.

Art. 7º Na hipótese de as monografias premiadas terem sido elaboradas em co-autoria, a entrega do prêmio deve ser feita a todos os autores cujos nomes estejam na ficha de identificação do trabalho, sendo o valor do prêmio dividido em partes iguais.

Art. 8º Os concorrentes podem inscrever mais de uma monografia inédita, obedecendo, em todos os trabalhos, às disposições contidas nos artigos 4º e 5º desta Portaria.

Art. 9º A Comissão encarregada do julgamento e da classificação das monografias concorrentes ao **Prêmio Serzedello Corrêa** é composta pelo Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, que exerce sua Presidência, pelo Exmo. Sr. Auditor Lincoln Magalhães da Rocha, pelo Exmo. Sr. Jatir Batista da Cunha, Representante do Ministério Público junto ao TCU, pelo Ilmo. Sr. Eugenio Lisboa Vilar de Melo, Secretário-Geral das Sessões, e pelo Ilmo. Sr. Ricardo de Mello Araújo, Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa.

Art. 10. O presidente da comissão julgadora deve indicar à Presidência do Tribunal servidor a ser designado para exercício, sem prejuízo de suas atividades rotineiras, das funções de Secretário-Executivo da Comissão.

Art. 11. Os trabalhos são avaliados com base em itens constantes da Ficha de Avaliação de Monografia, a qual se divide em avaliação preliminar, que desclassifica liminarmente os trabalhos que não atendam a seus requisitos, e avaliação de mérito.

§ 1º A avaliação preliminar leva em conta os seguintes itens:

I - extensão (observância das extensões mínima e máxima definidas, admitida variação de 20%); e

II - pertinência (vinculação do trabalho ao tema proposto).

§ 2º A avaliação de mérito leva em conta os seguintes itens:

I - enquadramento formal (observância dos padrões formais para a apresentação do trabalho);

II - linguagem (objetividade, estilo, concisão e correção da linguagem);

III - seqüência lógica (identificação, descrição, argumentação e conclusão);

IV - conteúdo (caráter inovador do conjunto das idéias principais e correção das afirmações ou opiniões sobre fatos evidenciais ou informações pertinentes);

V - fundamentação (argumentação fundamentada em fatos históricos, legislação, doutrina ou jurisprudência relativas ao tema, com indicação da fonte); e

VI - conclusão (aplicabilidade e mérito do conjunto de conclusões e de eventuais propostas de linhas de ação).

Art. 12. A nota final de cada trabalho é a média aritmética simples, arredondada até a segunda casa decimal, das notas atribuídas pela Comissão Julgadora.

§ 1º No desempate entre concorrentes de igual nota, tem preferência o trabalho detentor da média aritmética simples mais elevada, arredondada até a segunda casa decimal, das pontuações atribuídas pela Comissão Julgadora, sucessivamente, nos itens conteúdo, conclusão, linguagem, fundamentação, seqüência lógica e enquadramento formal.

§ 2º No caso de persistência de empate, é realizado sorteio para indicação do trabalho melhor classificado.

Art. 13. A Comissão Julgadora é soberana em seu julgamento, não cabendo recurso das decisões que proferir.

Art. 14. A Comissão Julgadora tem prazo até 20 de novembro de 1998 para julgamento das monografias apresentadas e elaboração de relatório final, e dissolve-se após a conclusão destes trabalhos.

Art. 15. Os direitos autorais sobre as monografias premiadas pertencem ao autor, reservando-se ao Tribunal de Contas da União a prerrogativa de publicá-las periodicamente, sendo distribuídos, gratuitamente, 100 (cem) exemplares da primeira edição ao autor do trabalho.

Art. 16. Os originais não premiados devem ser devolvidos aos autores, quando solicitados, por meio de requerimento encaminhado ao Instituto Serzedello Corrêa, ou incinerados, quando não reclamados, 60 (sessenta) dias após a proclamação dos vencedores.

Art. 17. A identificação dos autores das monografias classificadas em primeiro lugar e a proclamação dos vencedores serão feitas em sessão pública no dia 27 de novembro de 1998, às 15 horas, no Salão Nobre do Edifício-Sede do Tribunal de Contas da União - 2º andar.

Art. 18. A solenidade de entrega dos prêmios aos três vencedores ocorrerá no dia 7 de dezembro de 1998, às 17 horas, no Auditório Ministro Pereira Lira, no Edifício-Sede do Tribunal de Contas da União - Térreo, e será presidida pelo Presidente do Tribunal de Contas da União.

Art. 19. Os autores dos trabalhos premiados, se não comparecerem à solenidade de entrega do prêmio, terá 60 (sessenta) dias para recebimento da importância a eles destinada.

Art. 20. A participação no certame implica aceitação, por parte do concorrente, de todas as exigências regulamentares, e o não cumprimento de qualquer delas acarreta desclassificação.

Art. 21. Os casos omissos serão resolvidos pelo Presidente do Tribunal de Contas da União.

Art. 22. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Homero Santos  
Presidente do Tribunal de Contas da União

---

## **MONOGRAFIAS VENCEDORAS**

---



1º Lugar

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA HISTÓRIA  
DO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, POLÍTICA E  
ADMINISTRATIVA (1890 - 1998)**

Artur Adolfo Cotias e Silva



---

## O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA HISTÓRIA DO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, POLÍTICA E ADMINISTRATIVA (1890 - 1998)

---

Artur Adolfo Cotias e Silva

### INTRODUÇÃO

— “Na hora regimental, havendo quorum, declaro aberta a presente sessão.”

Com essa frase inicia-se mais uma sessão do Tribunal de Contas da União. Seu pronunciamento, em tom solene, ecoa pelos corredores da Casa, perpetuando a história da Corte, cuja narração é o objetivo deste trabalho.

O Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, atua em auxílio ao Congresso Nacional, cabendo-lhe acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e exercer as competências a ele estipuladas na forma e com os poderes fixados no texto da Constituição Federal de 1988, nos artigos 71 a 74, e sob as diretrizes estabelecidas em sua atual lei orgânica, Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Mas o papel do órgão na administração federal, suas origens e inserção na história do Brasil ainda são desconhecidos de grande parcela da sociedade. Isso talvez se deva ao fato de que a Instituição, mais que centenária, tem suas raízes fincadas em tempos remotos, muito antes de sua efetiva criação.

O Tribunal, que nasceu no século passado somente *Tribunal de Contas*, e que passou a denominar-se *da União* somente com o advento da Constituição de 1967, busca corresponder aos anseios da sociedade por maior controle e fiscalização ante a discricionariedade dos administradores em efetuar gastos públicos. Em decorrência dessa árdua e espinhosa missão o Tribunal foi por vezes — e ainda o é — extremamente combatido, representando “*incômodo estorvo para o governante arbitrário*”, nas palavras do ministro Carlos Átila, mas nos momentos de maior opressão por que passou sempre encontrou defensores, mesmo à custa de ameaças, conforme se observa ao longo de sua história.

Para estudar a história do Tribunal de Contas da União e compreender o sentido de sua existência e os motivos que levaram à sua criação, é necessário acompanhar a evolução histórica da organização política e administrativa do Brasil, de modo a permitir ao leitor a compreensão do cenário político que envolvia as transformações então processadas.

Com o intuito de atingir o objetivo, o trabalho está dividido em seis capítulos, cada um abrigando um período da história. No primeiro são descritas as origens do Tribunal, ainda sob o regime monárquico, e os principais acontecimentos que envol-

veram a sua criação, ocorrida juntamente com a proclamação da República, e elevação a nível constitucional na Carta de 1891.

No segundo capítulo apresenta-se um intervalo que abriga a fase de afirmação do Tribunal e de consolidação dos seus regulamentos, compreendido entre o final do século XIX, nos primeiros governos republicanos, até a Revolução de 1930 — no período conhecido como *República Velha*.

Um outro capítulo é dedicado a uma fase de retração do Tribunal, decorrente da Revolução de 1930 e da subsequente ditadura imposta ao país em 1937, com o denominado Estado Novo e a outorga de nova Constituição. O retrocesso foi tão forte nessa fase que a Corte de Contas, já com 47 anos de existência, chegou a ser considerada extinta, com a extravagante instituição de um *novo* Tribunal.

No capítulo seguinte, uma fase de renascimento, com a revitalização advinda da democracia reinstalada no país e o fortalecimento da Instituição com a ampliação de suas competências pela Constituição de 1946. Essa fase se estendeu até o golpe de 1964 e a instituição do regime militar no país.

Um quinto capítulo é dedicado ao período vivido no país sob o regime militar, com especial enfoque para as modificações introduzidas no sistema de controle das contas públicas pela Constituição de 1967, retratando as profundas alterações ocorridas no Tribunal, tanto no que se refere às suas atribuições e competências quanto à sua organização administrativa.

Finalmente, o sexto e último capítulo abriga a fase atual do Tribunal, sob a égide da Constituição de 1988, revelando a extraordinária ampliação de sua jurisdição e competência e inaugurando um momento de pleno crescimento, com a assunção de novos desafios, rumo ao século XXI.

## I – CRIAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Neste capítulo inicial são apresentadas as origens do controle das contas públicas, narrando a evolução da organização administrativa do Brasil, desde os primeiros governos, ainda no período colonial.

Da evolução dos mecanismos e formas de controle da administração financeira surgiram os primeiros projetos de instituição de órgãos específicos voltados a tal finalidade e deu-se a criação do Tribunal de Contas, juntamente com a proclamação da República.

### **1. As origens do controle**

A necessidade de controle dos gastos públicos é antiga, tendo surgido com a evolução do próprio homem. Dos primeiros grupos sociais evoluímos para comunidades baseadas em relações de troca. Com o fim de regular essas relações surgiu o mercado e a partir deste surgiram os governos, que passaram a funcionar como mediadores das relações entre os diversos mercados, impondo-lhes critérios, regras e

limites preestabelecidos, como forma de garantir proteção ao próprio mercado e à comunidade.

Da formação dos governos, adveio a necessidade da destinação de parcela dos bens produzidos pelas comunidades à conta desses governos — que posteriormente evoluíram para os impostos —, com vistas a suportar as despesas necessárias à sua manutenção e à administração dos negócios da comunidade e dos mercados envolvidos.

Posteriormente, com a maior intensidade da intervenção dos governos na vida e nas finanças privadas, surgiu a necessidade do estabelecimento de formas de fiscalização e controle dos atos dos governos e das despesas por eles efetuadas, tendo sido tais mecanismos de controle adotados em escalas e tempos diferentes pelos diversos povos, dependendo do grau de relacionamento existente entre os governantes e governados, via de regra precedidos de muitas lutas e conflitos.

Dentro dessa visão simplificada do processo evolutivo, importa-nos vislumbrar o marco inicial da idéia de se constituir organismos específicos, voltados ao controle dos gastos públicos. Qualquer estudo nesse sentido perde-se no tempo, já que a história universal registra que os povos há muitos séculos custeiam as despesas públicas mediante lançamento e arrecadação de impostos, cabendo, desde o princípio, ao arrecadador, ao auferidor das rendas públicas, a obrigação de prestar contas dos dinheiros arrecadados.

No intuito de divisar o princípio dessa forma de controle, o ministro Ruben Rosa, citando *Athènes* de Robert Cohen, registra em seu livro *Direito e Administração* que há mais de dois mil anos, na história grega, encontram-se os primeiros vestígios dos tribunais de contas. Anualmente, eram eleitos dez tesoureiros da deusa Atenas, perante os quais todos quantos exerciam parcela da administração deveriam não só justificar os atos de sua gestão como prestar contas dos dinheiros recebidos. Na mesma linha, a publicidade das contas sujeitas à aprovação da assembleia era regra. Gravava-se em pedra para permitir um exame perene dos cidadãos. Segundo o autor, no Museu Britânico, em Londres, encontra-se ainda conservado um desses exemplares. Possuir boas finanças já era um anseio da Grécia antiga.

Com o passar dos tempos, quanto mais a atividade do Estado se tornava complexa, fosse pela maior intervenção na economia privada, fosse pela crise dos próprios regimes institucionais, maior se tornava a necessidade de, periodicamente, dar conhecimento às massas da situação da tesouraria pública. Combinavam-se, assim, como elementos indispensáveis à boa gestão dos recursos públicos, o controle da administração financeira e orçamentária e a publicidade dos atos de governo.

No mundo inteiro, a razão maior da criação de institutos de fiscalização da receita e despesa residiu na necessidade de assegurar a execução dos balanços prévios dos exercícios financeiros, quaisquer que fossem os moldes em que fossem expressos. Ainda segundo Ruben Rosa, com base nessa necessidade nos primeiros anos do século passado diversos países instituíram Cortes de Contas, ou órgãos semelhantes, embora sob denominações diversas.

Considerando que o escopo deste trabalho limita-se a narrar a evolução histórica do Tribunal de Contas da União no contexto maior do controle das contas públicas no Brasil, é suficiente mencionar, sucintamente, a criação de órgãos anteriores ao do Brasil, como a Câmara de Contas francesa, em 1256, convertida em Corte de Contas em 1807, de influência marcante para o surgimento das demais cortes, como o Tribunal de Contas de Portugal, de 1849; a *Corte dei Conti* italiana, em 1862; da Prússia, em 1872; da Alemanha, em 1876; entre outras.

## **2. O controle das contas públicas no Brasil**

O estabelecimento e a organização de mecanismos e procedimentos de controle dos gastos públicos em nosso país — que culminariam com a criação do Tribunal de Contas — são anteriores à instituição do Império do Brasil, remontando ao período colonial, tornando-se necessário ser relatada, ainda que de forma breve, a evolução ocorrida naquele período, de modo a permitir uma melhor compreensão de todo o processo de transformação política e administrativa por que passou o Brasil, desde o descobrimento e a instituição dos primeiros governos.

### **2.1. O período colonial**

Durante os primeiros trinta anos, desde o descobrimento, o Brasil ficou praticamente abandonado, possuindo como únicas formas de organização as feitorias, fundadas principalmente com objetivos militares para preservação da terra, ante a cobiça dos estrangeiros aventureiros.

Como política de colonização, em 1530 o rei d. João III encarregou Martim Afonso de Souza da tarefa de povoar a nova terra, mediante sistema de capitanias, atribuindo-lhe extensos poderes, inclusive o de nomear governadores-gerais. Em 1532 foram constituídas as capitanias hereditárias, independentes entre si, cujos donatários seriam senhores de suas terras, com títulos de concessão, representativos do tipo feudal, amparados em cartas de doação de El-Rei, com um certo número de léguas de terra e jurisdição civil e criminal.

Os resultados, porém, foram inferiores aos esperados. Os problemas eram inúmeros e muitos donatários ou faliram ou abandonaram as capitanias.

Dando continuidade ao seu propósito de povoar a nova terra, d. João III baixou um Regimento, datado de 17 de dezembro de 1548, estabelecendo um governador-geral no Brasil, com vigência a partir de 1549. Em 29 de março seguinte chegou ao Brasil o primeiro governador-geral, Tomé de Souza. Iniciava-se, então, de forma efetiva a organização administrativa do Brasil colonial em 1549. Junto com o governador-geral, homem já acostumado aos negócios ultramarinos, chegaram um provedor-mor, encarregado da administração econômica e financeira, e um ouvidor-geral, este responsável pelos negócios da justiça.

Para exercer suas atribuições civis o governo contava com as Juntas Gerais, a título de Conselho de Estado, e as Juntas de Fazenda das Capitânicas, encarregadas da administração econômica e fiscal.

Quase um século mais tarde sucedia nova mudança na organização administrativa do país. A partir de 1640 caiu o domínio espanhol que desde 1580 subjugava Portugal e restaurou-se a monarquia bragantina com a aclamação do imperador d. João IV. Nessa época, os governadores-gerais do Brasil receberam o título de vice-rei, título que, na prática, em quase nada implicava, apenas umas poucas prerrogativas e alguma mordomia. O vice-reinado somente se tornaria efetivo no século XVIII.

Como forma de centralizar as relações entre Portugal e suas colônias, em 14 de julho de 1642 foi criado o Conselho Ultramarino, que deliberava sobre todos os assuntos da colônia — políticos, administrativos e econômicos — e por seu intermédio os governadores-gerais, denominados vice-reis, prestavam contas à Coroa.

Com a crescente diminuição dos tesouros enviados da Colônia, crescia a necessidade de uma maior fiscalização das arrecadações de impostos. No ano de 1714, já sob o reinado de d. José I, sucessor de d. João IV, foi instituído o Vice-Reino do Brasil, oficializado em 1720, e, a partir de então, passaram a ser de fato vice-reis os governadores do Estado do Brasil.

Os primeiros vice-reis residiam em Salvador, cidade que foi a sede do governo até 1763, e tinham numerosas atribuições, desde assuntos de segurança do Estado, supervisão de obras de defesa dos portos, guarnições militares, incursões no campo judiciário, passando pela religião, velando pela conduta dos clérigos, estendendo-se principalmente ao controle da arrecadação dos dízimos, donativos e impostos para a Coroa portuguesa.

A política de centralização administrativa executada por Sebastião José de Carvalho e Melo, nomeado em 1759 secretário dos Estrangeiros e da Guerra de d. José I — mais tarde condecorado marquês de Pombal, em 1772 —, provocou, em 1º de janeiro de 1763, a transferência da sede do governo, da Bahia para o Rio de Janeiro, e extinguiu as capitânicas hereditárias. Pela reforma, as capitânicas do Estado do Brasil ficaram sob a autoridade real, cabendo aos vice-reis o poder fiscalizador e disciplinador.

A *Era Pombalina* terminaria a 4 de março de 1777, com a demissão do marquês pela rainha d<sup>a</sup>. Maria I — que assumiu o trono português após a morte de seu marido, o rei d. José I, falecido no terremoto que se abateu sobre Lisboa — sem que a Coroa obtivesse êxito na questão do controle sobre as contas da Colônia.

O controle exercido por Portugal era de fato muito precário. Assim que foi nomeado, o vice-rei Luís de Vasconcelos e Sousa, que governou de 30 de abril de 1778 a 9 de maio de 1790, mandou ordenar a escrituração das finanças da Colônia. O resultado, constante de relatório apresentado por seu antecessor, Luiz de Almeida Portugal, o 2º marquês de Lavradio — vice-rei do Brasil de 1769 a 1778 —, revelou que vinham sendo acumulados déficits desde 1761, comprovando que desde então já se gastava mais do que se arrecadava.

Com o impedimento da rainha d<sup>a</sup>. Maria I, acometida de loucura, o príncipe regente, d. João — mais tarde d. João VI —, assumiu o governo de Portugal a 10 de fevereiro de 1792 e anos mais tarde tomou oficialmente a regência do reino, a 16 de julho de 1799.

Por volta do ano de 1807, como parte da política expansionista de Napoleão Bonaparte, imperador francês, a França marchava para invadir Portugal, a exemplo do que já havia feito com outros reinos europeus. Com a proximidade dos exércitos de Napoleão de Portugal o príncipe regente d. João viu-se obrigado a transferir a Corte portuguesa para a Colônia.

A idéia da transferência não era nova, já havia sido defendida muitas vezes em Portugal desde o século XVI. Desta vez, configurada a inevitável invasão, e ante a impossibilidade de impor resistência aos franceses, o velho plano voltou a ser considerado e partiu a comitiva real para o Brasil, em 27 de novembro de 1807, deixando para trás Lisboa, invadida três dias depois, a 30 de novembro, pelo general francês Jean Junot.

No dia 7 de março de 1808, acompanhado de uma comitiva de cerca de 15.000 pessoas, acomodadas em quinze navios, chegava com toda a Corte portuguesa a família real ao Rio de Janeiro, pondo fim aos vice-reinados e abrindo uma nova fase na história do Brasil.

## **2.2. A inversão brasileira**

Com a chegada da família real e a transferência da Corte portuguesa, iniciou-se no país um período conhecido como Inversão Brasileira. O Brasil passava de simples colônia à condição de sede do governo português. Nesse sentido, o príncipe regente d. João adotou uma série de medidas, introduzindo aqui todos os serviços de governo e administração: as repartições, os tribunais, as forças de polícia, entre outras, organizadas pelo modelo lusitano.

Assim que chegou ao Rio de Janeiro, ainda no mês de março de 1808, no dia 10, o príncipe regente criou um ministério composto por três pastas: Negócios do Reino, Negócios Estrangeiros e da Guerra, e Negócios da Marinha e Ultramar. Somente em 1821, por decreto datado de 6 de março, viria a ser criado o Ministério da Fazenda e provido, a 22 de abril, o cargo de ministro e secretário de Estado dos Negócios da Fazenda.

Entre as medidas adotadas, aquela que interessa particularmente ao estudo da evolução do controle foi a expedição de alvará real, datado de 28 de junho de 1808, criando o Erário Régio — encarregado da guarda dos tesouros reais — e o Conselho da Fazenda, responsável pelo controle dos gastos públicos.

Apesar de ser considerado pelo ministro Agenor de Roure como embrião do Tribunal de Contas, o Conselho da Fazenda, em face do descalabro financeiro que grassava no país, resultava muito mais em uma tentativa de conferir aparência legal à desordem e aos saques efetuados ao Erário Régio.

Isso porque, na verdade, segundo Jurandyr Coelho, sem que houvesse uma distinção clara entre a coisa pública e os tesouros reais, e por entenderem os nobres da corte portuguesa que sua permanência na colônia era temporária, o que havia de fato eram saques continuados e crescentes aos tesouros e aos recursos arrecadados, sem a preocupação de conhecer se havia fundos para os pagamentos.

No ano de 1815, por força de lei datada de 16 de dezembro, o Brasil foi elevado à categoria de Reino Unido a Portugal e Algarve, pondo fim ao sistema colonial e ao monopólio da metrópole. Dentro desse processo evolutivo, a 28 de fevereiro de 1821 as então capitanias receberam a denominação oficial de províncias.

O descontentamento em Portugal era geral com a prolongada ausência do soberano e sua permanência na colônia. A 26 de abril de 1821, pressionado pela revolução que se processava na cidade do Porto, d. João, a esta altura já aclamado rei d. João VI, cedeu e regressou a Portugal, deixando seu filho d. Pedro como príncipe regente do Brasil.

A permanência de d. Pedro no Brasil desagradou às Cortes Gerais Portuguesas, que exigiam seu retorno a Portugal para completar sua educação e *“um dia ocupar dignamente o trono português”*, considerando sua permanência *“desnecessária”* e *“até indecorosa à sua alta hierarquia”*.

Na verdade, o temor maior era que o Brasil se separasse de Portugal. Os movimentos revoltosos já se haviam iniciado em Pernambuco e os que viam em d. Pedro peça fundamental para a causa da independência movimentaram-se para impedir seu regresso a Portugal. Convencido da importância de sua presença no país, d. Pedro proferiu, a 9 de janeiro de 1822, as célebres palavras que passariam à História como o *Dia do Fico*. Era o princípio da independência do Brasil.

O processo da independência, que não cabe aqui ser pormenorizado, liga-se, em seus aspectos gerais, ao triunfo da burguesia, marcado pela revolução industrial, pela revolução francesa e pela revolução americana. Pouco a pouco o movimento pela independência ganhava corpo, influenciado pela imprensa, e desaguou no braço às margens do Ipiranga, a 7 de setembro de 1822.

### **2.3. O Império do Brasil**

No dia 12 de outubro de 1822 d. Pedro I foi aclamado imperador, em cerimônia que marcou o início do Império do Brasil. O país começava a viver a sua própria história e a partir de então os rumos da administração financeira seriam alterados por completo.

Superada a euforia da independência, era necessário consolidar a autonomia da nova nação, não apenas através da força utilizada para a pacificação de todo o território nacional, mas também política e administrativamente.

Àquela altura já se constituía no país uma aristocracia intelectual, em sua maioria graduada nas universidades européias, especialmente a Universidade de Coimbra, que exerceria forte influência na formação política do novo país, mediante

a introdução das novas teorias do mundo europeu, entre elas o liberalismo, o institucionalismo, o parlamentarismo, o federalismo e a democracia.

Toda essa influência viria a transformar, por meio da atividade parlamentar, o processo de controle dos gastos públicos no Brasil.

Por convocação do imperador, expressa em decreto datado ainda de 3 de junho de 1822, reuniu-se no Rio de Janeiro uma Assembléia-Geral Constituinte e Legislativa para elaborar o projeto de Constituição própria do novo país. Instalada em 17 de abril de 1823, a assembléia contava com 84 deputados de catorze províncias e a sessão solene teve lugar a 3 de maio de 1823, “*dia memorável nos fastos da história brasileira*”, na expressão de José Bonifácio, data então equivocadamente comemorada como sendo a do descobrimento do Brasil.

Graves desentendimentos agitavam os trabalhos da assembléia, então. Um erro fundamental residia no fato de não haver sido preparado antecipadamente um projeto a ser apresentado à Assembléia como base para as deliberações. Além disso, à Assembléia foi dada, também, função legislativa. A discussão e votação de leis ordinárias consumia muito tempo que poderia ter sido dedicado exclusivamente à Constituição.

A oposição dos Andradas e outros diversos incidentes políticos e policiais causaram entraves aos trabalhos da Constituinte. Como forma de apressar a constitucionalização do país, propôs-se a aprovação do projeto em bloco.

Os militares, sob a alegação de que a Assembléia estava tumultuada, e sentindo-se agravados com as atitudes dos deputados mais exaltados, foram a d. Pedro e o persuadiram a dissolvê-la.

Deu-se, então, a passagem, transcrita a seguir, narrada pelo historiador Paulo Setúbal<sup>1</sup>, ocorrida na noite de 11 de novembro de 1823, que passaria à História como *A noite da agonia*:

“Por isso, em São Cristóvão, numa grande noite histórica, o imperador reuniu o ministério. E diante dos ministros – contando as memórias de V. Drummond – d. Pedro, abrindo uma pasta de couro, retirou dela um decreto já lavrado. Passou-o às mãos do velho desembargador Sebastião Luís Tinoco, ministro da Justiça. ‘Senhor desembargador, eis aí o decreto da dissolução. Queira referendá-lo.’ Sebastião Tinoco pega da pena e debruça-se sobre o papel. O momento é terrível. Momento de inenarrável angústia. Dissolver a Constituinte! Todos os ministros fremem.....Mais eis que o velho, com uma dignidade e uma altanaria que a História registrou, ergue-se num ímpeto, com olhar em chamas: — ‘Senhor! A pena treme... E esta mão, que é velha, mas honrada, não há de jamais assinar este decreto’. E arremessou, com fúria, a pena de pato ao chão.”

Na manhã seguinte o imperador, absolutista, autoritário, influenciado pela pressão exercida pelos militares, encaminhou o decreto, dissolvendo a Assembléia

---

1. Obra citada, referência bibliográfica nº 18, pág. 91.

Constituinte em 12 de novembro de 1823, sob a alegação de que a mesma havia traído a missão a ela confiada. Um dia depois nomeou um Conselho de Estado, composto de dez membros, para elaborar a Constituição<sup>2</sup>.

Como resultado do trabalho daquele conselho, d. Pedro I outorgou, em 25 de março de 1824, a 1ª Constituição Política do Império do Brasil, de 11 de dezembro de 1823, que em seu artigo 170 consignava que “*a Receita e a Despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo do nome de Theouro Nacional*”.

Já o artigo 172 estipulava:

“O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos a despesas de suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, anualmente, ..., um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.”

À Assembléia Geral, composta da Câmara dos Deputados e do Senado, a quem era delegado o poder legislativo, competia, nos termos do art. 15, inciso X, “*fixar anualmente as despesas públicas e repartir a contribuição direta*”.

Caberia à Câmara dos Deputados, por sua vez, “*o exame da administração passada e a reforma dos abusos nela introduzidos*” e “*a discussão da proposta feita pelo Poder Executivo*”, consoante dispunham os incisos I e II do art. 37.

Iniciavam-se, desse modo, as primeiras tentativas efetivas de controle da gestão governamental no Brasil, por meio da instituição de orçamentos públicos e balanços gerais a serem anualmente levantados, examinados e publicados.

Apesar do exame previsto na Carta não se revestir do caráter de julgamento da gestão, prestando-se somente a oferecer um quadro comparativo da receita e da despesa, a instituição daquele tribunal viria a ser, de fato, uma espécie de ponto de partida para a criação do Tribunal de Contas.

### **3. Os primeiros projetos de Tribunal de Contas**

Após o advento da Constituição, com a instituição do Tesouro Nacional, e ante a prerrogativa conferida à Câmara dos Deputados de examinar a administração passada, cresceu o sentimento da necessidade de um órgão específico que examinasse os balanços e orçamentos levantados pelo Poder Executivo e se encarregasse de acompanhar a administração financeira.

Como primeira manifestação desse sentimento, em 23 de junho de 1826, ano da primeira sessão legislativa instalada, composta de parlamentares eleitos com base

2. João Severiano Maciel da Costa (presidente da Assembléia Constituinte); Luiz José de Carvalho e Melo (ministro dos Estrangeiros); Clemente Ferreira França (ministro da Justiça); Mariano José Pereira da Fonseca (ministro da Fazenda); João Gomes da Silveira Mendonça (ministro da Guerra); Francisco Vilela Barbosa (ministro do Império); José Egídio Álvares de Almeida, o barão de Santo Amaro, e os deputados constituintes Antônio Luiz Pereira da Cunha, Manuel Jacinto Nogueira da Gama e José Joaquim Carneiro de Campos.

na Constituição, o então senador por Alagoas, o mineiro Felisberto Caldeira Brant Pontes Oliveira e Horta, 1º Secretário do Senado, ex-ministro da Fazenda do 4º Gabinete do 1º Império e visconde de Barbacena, submeteu ao Senado do Império projeto de lei regulando o número de secretários de Estado e suas atribuições, o qual em seu artigo 10 preconizava a existência de um *Tribunal de Revisão de Contas*, que funcionaria de acordo com o seu regimento.

Logo a seguir, em sessão realizada no dia 6 do mês de julho seguinte, o então senador pernambucano José Inácio Borges sugeriu, como emenda ao projeto original, a criação do órgão sob a denominação de *Tribunal de Exame de Contas*.

Naquela sessão, o senador mineiro e ministro da Fazenda do 5º Gabinete do 1º Império, Manuel Jacinto Nogueira da Gama — 1º visconde, conde e depois marquês de Baependi —, combateu a idéia da criação do tribunal por entender que o exame que se pretendia com a criação do órgão já vinha sendo realizado pelo Tesouro Nacional, o que resultaria, em sua opinião, em mero aumento de despesa. De seu discurso depreende-se que, apesar de combater a idéia de criação do tribunal, sustentava, entretanto, as vantagens do exame e registro prévios da despesa, antes de serem feitas em todas e quaisquer repartições.

Deliberou-se, então, pelo adiamento da medida preconizada no artigo 10, até que o regimento do tribunal, previsto no próprio projeto, fosse apresentado.

A despeito das infrutíferas iniciativas, prosseguiram as pressões em prol do órgão. A tentativa não se limitou ao Senado. Quatro anos mais tarde, em 1830, na Câmara dos Deputados, em sessão realizada no dia 10 de julho, o mesmo projeto foi oferecido, logrando parecer favorável.

Na sessão de 25 de agosto seguinte, Bernardo Pereira de Vasconcelos, deputado mineiro à 2ª legislatura, que vivia em luta constante com a saúde precária, mas assim mesmo sarcástico, terrível em suas intervenções parlamentares — chegaria a ministro da Fazenda do 1º Gabinete da Regência Trina Permanente em 1831 —, em incisiva oração manifestou-se pela criação do Tribunal de Contas.

Tendo obtido receptividade na Câmara, conseguiu convencer Caldeira Brant, já marquês de Barbacena e ocupando novamente o cargo de ministro da Fazenda do 8º Gabinete do 1º Império, a renovar a iniciativa adotada quatro anos antes, vindo a ser apresentado, naquele ano de 1830, o projeto de criação do órgão.

No ano seguinte, 1831, uma transformação fundamental ocorria no Império. No dia 7 de abril d. Pedro I abdicou do trono em favor de seu filho menor, d. Pedro de Alcântara. Após a abdicação, d. Pedro de Alcântara foi aclamado Imperador Pedro II, a 9 de abril de 1831, mas por causa de sua tenra idade, de apenas cinco anos, não pôde assumir o governo. Nesse interregno, até sua coroação em 18 de julho de 1841, aos quinze anos, o governo foi entregue às regências.

O período regencial foi marcado por agitações internas e pontilhado de movimentos e revoluções. As tensões dividiam portugueses e brasileiros natos e polarizavam as discussões em dois grupos políticos: os moderados, que ocupavam o poder, e os exaltados, na oposição. Foi nesse período da história do Brasil que se formou o embrião do que viria a ser a República. Havia eleições, havia partidos com aspira-

ções distintas, cujo poder não se vinculava à hereditariedade, e havia duas grandes ideologias se confrontando — a monárquica e a liberal republicana.

No período regencial, mais especificamente na Regência Trina Permanente, foi aprovado o projeto, oriundo da iniciativa de Caldeira Brant, de criação do Tribunal do Tesouro Público Nacional, por força da Lei nº 657, sancionada em 4 de outubro de 1831, tendo sido extintos o Erário Régio e o Conselho da Fazenda criados em 1808, e organizadas as tesourarias das províncias.

Nos regulamentos daquele tribunal foram detalhados os procedimentos acerca do que deveria ser feito para o levantamento e julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros públicos, dentro ou fora do país.

Compunha-se aquele órgão de quatro membros: o presidente, que era o ministro e secretário de Negócios da Fazenda — o único com direito a voto deliberativo, restando aos demais o voto consultivo —; o inspetor-geral, exercendo o papel de seu vice-presidente; e um terceiro, o contador-geral do Tesouro, todos nomeados pelo imperador. Integrava-o, ainda, um quarto membro, nomeado pelo próprio tribunal, por proposta do inspetor-geral, encarregado das funções de procurador-fiscal.

A primeira sessão foi realizada em 9 de janeiro de 1832, presidida pelo ministro da Fazenda, Bernardo Pereira de Vasconcelos, e contou com as presenças do contador-geral, Manoel Alves Branco, e do procurador-fiscal, José Antônio da Silva Maya.

Havia no cenário político-administrativo uma preponderância do Ministério da Fazenda sobre as demais pastas do governo. O ministro da Fazenda exercia um completo domínio sobre a distribuição dos créditos, a arrecadação dos impostos e dinheiros públicos, assim como a orientação acerca da aplicação e do emprego dos recursos, além da manutenção do equilíbrio orçamentário. Naturalmente, essa dominação se estendia ao Tribunal, subordinando-o à discricionariedade do regente, o que, sem dúvida alguma, retirava-lhe a independência.

Como o Tribunal do Tesouro dessa forma constituído não atendesse aos anseios de independência e isenção no exame dos gastos públicos, prosseguiram as manifestações pela criação do órgão independente.

No dia 4 de maio de 1832, um dia após a abertura dos trabalhos legislativos, Bernardo Pereira de Vasconcelos, então já ministro da Fazenda do 1º Gabinete da Regência Trina Permanente, apresentou relatório de sua pasta descrevendo os esforços realizados em sua administração no sentido de diminuir as despesas e fiscalizar a arrecadação das rendas públicas, relatando que reformara diversas repartições do Tesouro.

O comércio e a indústria sofriam terrivelmente com os distúrbios ocorridos no período regencial e era evidente que sem a restauração da ordem pública o desenvolvimento seria impossível.

Cinco dias depois, a 9 de maio de 1832, Bernardo de Vasconcelos afastou-se do cargo de ministro da Fazenda, regressando à Câmara, deixando na administração pública a marca da reorganização financeira por ele promovida, que, a despeito de

não haver criado um Tribunal de Contas, trouxe inegável progresso e melhoramento às condições da época.

Passados dois anos, no dia 12 de agosto de 1834 o Ato Adicional à Constituição Política do Império instituiu a Regência Una. Em decorrência da alteração, o padre Diogo Antônio Feijó foi eleito e tomou posse como regente uno a 12 de outubro de 1835.

Logo que o regente Feijó assumiu, o deputado cearense à 3ª legislatura, Manoel do Nascimento Castro e Silva, que já vinha de ocupar o ministério da Fazenda da Regência Trina Permanente, mantido no cargo na Regência Feijó, defendeu a criação de um Tribunal de Contas “*independente do Tesouro e só responsável ante a Assembléia-Geral*”. A idéia voltaria a ser defendida somente dois anos depois, em sessão realizada no dia 9 de setembro de 1837, desta feita sob a forma de projeto de lei visando a criação do tribunal. Seu projeto foi dado a imprimir para ser tomado em consideração.

Dez dias depois, porém, no dia 19 de setembro de 1837, o padre Feijó renunciou, ficando pendente de aprovação o projeto de lei apresentado por Castro e Silva. No lugar de Feijó assumiu interinamente o regente Pedro de Araújo Lima, eleito posteriormente, a 22 de abril de 1838.

O sucessor de Castro e Silva no cargo de ministro da Fazenda do 1º Gabinete da Regência Araújo Lima, Miguel Calmon du Pin e Almeida, deputado baiano, conselheiro de Estado, doutor em direito, que viria a ser visconde e depois marquês de Abrantes, ao apresentar o relatório de sua Pasta, em 1838, também defendeu a idéia da criação do Tribunal de Contas.

Dois anos depois, em 1840 o contabilista e bacharel em leis, Manuel Alves Branco, senador baiano, que viria em 1854 a ser condecorado 2º visconde de Caravelas, então ministro da Fazenda do 3º Gabinete da Regência Araújo Lima — um dos maiores ministros do Império, na opinião de Rui Barbosa — traçou as linhas mestras e instituiu a contabilidade por exercício, em substituição à contabilidade por gestão, que vinha sendo praticada desde 1828, justificando que sem a organização da contabilidade e dos seus órgãos, não era possível a fiscalização dos administradores.

Naquele ano, ao apresentar o relatório de atividades de sua pasta, manifestou-se favoravelmente à instalação de um Tribunal de Contas como instituto fiscalizador e imprescindível auxiliar da Assembléia. Sua proposição somente veio a se tornar concreta em 1845, já no 2º Império, de d. Pedro II, quando voltou a ocupar a pasta da Fazenda no 4º e 5º Gabinetes. Naquela ocasião, em sessão de 12 de julho de 1845 apresentou projeto de lei instituindo o órgão.

Submetido à Comissão de Fazenda da Câmara dos Deputados, foi ela de parecer, datado de 6 de agosto do mesmo ano, que o projeto se convertesse em lei, com uma breve emenda ao art. 2º.

O projeto, entretanto, mandado imprimir, jamais foi dado à ordem do dia, não tendo sido convertido em lei. Considerado posteriormente por Rui Barbosa como arrojado e “*um grande pensamento*”, foi deixado adormecido na mesa da Câmara por mais de quarenta e cinco anos, “*entregue ao pó protetor dos arquivos parlamentares*”.

Dois anos depois era dado um importante passo dado em direção à implantação do parlamentarismo no Brasil. No dia 20 de julho de 1847, por decreto do imperador, d. Pedro II, foi instituído o Conselho de Ministros. Como primeiro presidente do Conselho foi nomeado Manuel Alves Branco, ministro da Fazenda. A criação daquele conselho era um sinal evidente do imperador cedendo um direito e uma atribuição que a Constituição lhe confiara.

Implantado o Conselho de Ministros, três anos depois, em 1850, Joaquim José Rodrigues Torres, o visconde de Itaboraí, então ocupando o cargo de ministro da Fazenda do 10º Gabinete do 2º Império e presidente do Conselho, empreendia uma ampla reforma da administração. Entre as medidas adotadas, o tema acerca do Tribunal de Contas voltou à discussão, do que resultou a edição do Decreto nº 736, de 20 de novembro de 1850, regulamentando a Lei nº 657, de 4 de outubro de 1831.

O diploma legal, longe de representar uma vitória resultante das pressões, cuidou apenas de reformar o Tesouro Público Nacional e as tesourarias das províncias, alterando, basicamente, a composição do Tribunal do Tesouro, mantendo, todavia, o ministro da Fazenda como presidente e os seus quatro membros, todos de nomeação imperial.

A medida não satisfiz os anseios da corrente renovadora, pois continuava o Tribunal a ser um órgão de fiscalização da receita pública, com ampla discricionariedade do imperador em relação aos gastos públicos.

A necessidade de criação do Tribunal se fazia sentir entre os próprios membros do governo imperial, a exemplo do contido no relatório do ministro da Fazenda do 12º Gabinete do 2º Império, o senador mineiro Honório Hermeto Carneiro Leão, marquês do Paraná, apresentado em 1855. Naquele documento, sem necessariamente defender a criação de um Tribunal de Contas, reconheceu como “*indispensável dividir a Diretoria de Contabilidade, criando-se uma outra encarregada exclusivamente de tomar as contas*”.

Seguiram-se novas e infrutíferas propostas de mudança, podendo-se citar o apoio do senador e magistrado paulista José Antônio Pimenta Bueno, visconde e depois marquês de São Vicente, em 1857, que em seu livro intitulado *Direito público brasileiro*, no qual fez uma análise da Constituição do Império, advogava a criação do órgão, nos seguintes termos:

“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 do 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.”

A essa manifestação somaram-se outras, como a do senador e magistrado baiano João Maurício Wanderley, o barão de Cotegipe, ex-ministro interino da Fazenda do 12º Gabinete do 2º Império, em 1858; do deputado cearense, romancista, bacharel em direito, José Martiniano de Alencar, filho do político de mesmo nome,

aspirante a uma cadeira de senador do Império e à qual nunca chegou, devido às dificuldades de relacionamento com d. Pedro II, em 1861; e do então ministro da Fazenda do 27º Gabinete do 2º Império no ano de 1878, o gaúcho, bacharel em direito, Gaspar da Silveira Martins, que via no Tribunal uma “*necessidade imprescindível para a regeneração das finanças*”.

Já em 1879 o senador e bacharel mineiro Afonso Celso de Assis Figueiredo, o visconde de Ouro Preto, então ministro da Fazenda do 27º Gabinete do 2º Império, asseverava que a presença do Tribunal de Contas na vida administrativa do país era “*urgentíssima e reclamada pelos mais importantes interesses públicos*”.

Por fim, em 10 de março de 1889, já às vésperas da proclamação da República, o ministro da Fazenda João Alfredo Corrêa de Oliveira, senador pernambucano, presidente do Conselho do 35º Gabinete do 2º Império, ao apresentar o relatório de sua pasta, considerou “*uma necessidade urgente a criação de um Tribunal de Contas....Será ele o único que, conhecendo de toda a contabilidade do Estado, possui meios para assegurar às Câmaras e à Nação que os balanços demonstram fiel e perfeitamente o movimento dos dinheiros públicos*”.

#### **4. O fim da Monarquia**

D. Pedro II, durante seu reinado, procurou executar um trabalho de conciliação entre conservadores e liberais a fim de colocar os interesses nacionais acima das diferenças partidárias. Da segunda metade do século XIX em diante, a partir de 1850, teve início, em pleno 2º Reinado, a criação das condições ideais para o surgimento do parlamentarismo e eclodiu um movimento que desaguaria na República, pondo fim à monarquia.

Houve um extraordinário crescimento da presença dos liberais no poder e o país estava às voltas com as guerras do Paraguai e do Uruguai, que trouxeram força e prestígio aos militares, principais agentes do movimento republicano. A Guerra do Paraguai só terminou a 1º de março de 1870, ano em que surgiu no país o Partido Republicano.

Graças à ascensão da cafeicultura e ao declínio da lavoura de cana-de-açúcar o país experimentou grande desenvolvimento econômico-financeiro na segunda metade do século XIX, tendo sido deslocado o centro econômico do país, do Nordeste para o Centro-Sul, com o surgimento da aristocracia, chegando ao final do Império em uma situação de franca prosperidade, gerada, principalmente, pelo aumento da riqueza pública, pela expansão da economia cafeeira, pelo extraordinário aumento do mercado interno e pelo desenvolvimento dos centros urbanos.

A queda do regime monárquico teve início por volta do ano de 1871. Três questões foram cruciais para tal. A *Questão Religiosa*, desentendimento entre Estado e Igreja, com o concurso do crescimento da maçonaria; as *Questões Militares*, com o surgimento, entre os militares, da simpatia pelos ideais republicanos, por uma nova ordem social, simpatia essa adquirida da convivência com os oficiais aliados nas guerras do Paraguai e Uruguai, movimento que dividiu os poderes político e

militar; e um terceiro fator, a abolição da escravatura, ou a crise dela advinda, que retirou dos senhores de engenho do Nordeste a força necessária ao apoio que prestavam à monarquia.

Exercendo um governo caracterizado pela prudência — excessiva até, para os historiadores — d. Pedro II reinava sem governar, entregando a administração do país ao Conselho de Ministros, influenciado diretamente pela efervescência advinda da ampla liberdade política, que corria sem censura.

O Conselho de Ministros resistiu às pressões e perdeu até a proclamação da República, em 1889, passando por 36 gabinetes em 42 anos, desde sua instituição, em 1847. O último gabinete, do visconde de Ouro Preto, Afonso Celso de Assis Figueiredo, que assumiu a 7 de junho de 1889, embora composto de homens extremamente capazes não conseguiu impedir a proclamação da República, a 15 de novembro de 1889.

## **5. Rui Barbosa e a República**

Defensor das causas abolicionistas e do federalismo, o advogado Rui Barbosa fora convidado por mais de uma vez para ocupar cargos de ministro nos últimos gabinetes do regime monárquico. No ministério de Manoel Pinto de Souza Dantas, presidente do Conselho do 32º Gabinete do 2º Império, empossado a 6 de junho de 1884 e que se estenderia até 5 de maio de 1885, Rui ouvira de Dantas o convite: “*Estás ministro, se quiseres*”. E não foi ministro.

A partir do ministério do visconde de Ouro Preto, o ministério 7 de junho, Rui já havia deixado o partido liberal, que passava a ocupar o poder, e começara na imprensa sua pregação pela causa federalista. Verdadeiro *esgrimista da palavra*, aceitou convite do então diretor do *Diário de Notícias*, Antônio Francisco de Azeredo, e iniciou uma campanha por meio da publicação de uma série de artigos nos quais combatia atos do governo. Suas idéias vinham ao encontro do descontentamento verificado no seio do Exército em relação ao gabinete do governo monárquico.

No dia 9 de novembro, às vésperas da revolução, Rui publicou o artigo *Plano contra a pátria*, causando forte impressão nos militares, os quais, na pessoa do líder republicano Benjamim Constant, o procuraram em seu escritório e lhe puseram a par da iminente explosão.

Dois dias depois foi novamente procurado por Benjamim Constant, em sua residência, já em nome do marechal Deodoro da Fonseca, quando ficou acertada uma reunião às oito e meia daquela noite, à qual compareceram alguns dos principais líderes do movimento: Quintino Bocaiúva, Francisco Glicério, Aristides Lobo, o coronel Solon, além do próprio Benjamim Constant. Eram os acertos preliminares do gabinete que assumiria o governo com a República.

No dia seguinte ao da reunião, 12 de novembro, Rui Barbosa foi convidado a assumir a pasta da Fazenda no governo que se iniciaria em breve, caso fosse vitoriosa a revolução.

*Republicano do dia seguinte*, segundo suas próprias palavras, Rui aceitou o encargo não porque, de plano, acreditasse ou professasse o ideal republicano. Sua luta era pelo federalismo, segundo suas próprias palavras<sup>3</sup>:

“Eu quisera que a República viesse depois da federação, e predissera ao trono a revolução, se ele não se refugiasse na idéia federalista.

*“O egoísmo do Sr. Saraiva<sup>4</sup> e a imprevidência do Sr. Celso<sup>5</sup> puseram a solução do dilema na mais perigosa das duas alternativas, apressando a revolução, e duplicando-lhe as dificuldades da tarefa.*

“Foi, pois, a monarquia, foi o partido liberal que impeliu os fatos ao pior dos dois resultados. Anunciando o encadeamento lógico, a sucessão fatal dos acontecimentos, eu sinceramente queria servir à minha pátria; acautelando o império contra a sua queda prematura.

“Meu papel na imprensa não era a capa de uma trama nas trevas. Era a expressão da lealdade de um lutador franco, que ainda não considerava chegada a vez da República, mas que a via irromper necessariamente, intempetivamente, por obra da monarquia. Não conspiréi. Adverti, e predisse.

“Ainda aí não fui um homem de ambição: fui um homem de consciência. Se outros a tivessem colocado um pouco acima dos interesses de partido, a monarquia federalizada estaria preparando lentamente o país para a transição republicana, mais madura e mais benfazeja.”

A República nasceu, então, de um esforço conjugado de civis e militares, embora tenha havido participação decisiva dos militares, liderados por Deodoro da Fonseca — que depois das mortes do marechal Manuel Luís Osório, marquês de Herval, e Luís Alves de Lima e Silva, o duque de Caxias, concentrava o prestígio das forças armadas —, os quais a teriam proclamado mesmo sem a ajuda dos civis.

Foi, a rigor, uma revolta militar, que bem assessorada e amplamente divulgada pelo movimento civil resultou na mudança pacífica do regime monárquico para o republicano.

Como um dos mentores do movimento que desaguou na República e por seu apoio manifestado às causas militares, Rui Barbosa foi, como já mencionado, convidado pelo marechal Deodoro para exercer a pasta da Fazenda no Governo Provisório e, interinamente, a da Justiça.

Poucos dias após proclamada a República, como forma de acelerar a organização constitucional do país o marechal Deodoro baixou o Decreto nº 29, de 3 de

---

3. *Manifesto à Nação*, documento de largo conhecimento, publicado em artigos sucessivos, do dia 20 de janeiro a 1º de fevereiro de 1892, por ocasião da renúncia de Rui Barbosa à cadeira de senador da República pelo estado da Bahia.

4. José Antônio Saraiva, presidente do Conselho do 33º Gabinete do 2º Império, de 6 de maio a 19 de agosto de 1885.

5. Afonso Celso de Assis Figueiredo, visconde de Ouro Preto, presidente do Conselho do 35º Gabinete, de 7 de junho a 15 de novembro de 1889.

dezembro de 1889, nomeando uma comissão de cinco membros — a denominada *Comissão dos Cinco*<sup>6</sup> — para elaborar o projeto de uma nova Constituição, destinado a servir de ponto de partida aos debates da Constituinte, a ser convocada nos termos do art. 4º do decreto, o que ocorreu a 21 de dezembro seguinte. A data do decreto, 3 de dezembro, lembrava o manifesto republicano de 1870 e o aparecimento do jornal *A República* na capital do país.

No ano seguinte, 1890, muitas mudanças marcaram o governo do marechal Deodoro. Reformas de toda ordem se faziam necessárias em face da mudança de regime por que passava o país. Concluídos em 30 de maio os trabalhos da comissão, que se achava reunida em Petrópolis, resultou proposição que, depois de discutida e alterada em reuniões ministeriais — com os trabalhos de revisão entregues a Rui Barbosa —, foi aprovada por meio do Decreto nº 510, de 22 de junho, publicando a Constituição dos Estados Unidos do Brasil<sup>7</sup>.

Merece registro a simplicidade com que se tratou da revisão do texto constitucional. Simplicidade natural com que se tratavam as coisas de então. As ditas *reuniões ministeriais* ocorriam na residência de Rui, na praia do Flamengo, e assim se processavam, nas palavras do próprio Rui Barbosa, consignadas em seu *Manifesto à Nação*:

“Diariamente me davam suas excelências a satisfação de reunir-se em minha casa, às duas horas da tarde, ali colaboravam todos comigo até as cinco e meia e, depois de jantarmos juntos ali mesmo, dirigíamo-nos, reunidos, ao Itamaraty, onde eu, por delegação de todos os meus colegas presentes, funcionava no caráter de seu vogal perante o chefe do Estado, justificando, como intérprete do pensamento deles, o nosso projeto constitucional. Isso durante 12 ou 15 dias. Assim se fez a Constituição.”

No próprio Decreto nº 510 vinham previstas a eleição e a convocação do primeiro Congresso Constituinte da República, para 15 de setembro e 15 de novembro, respectivamente, encarregado de deliberar e julgar a Constituição decretada.

O projeto original, oriundo da *Comissão dos Cinco*, apresentado com a pressa que o momento exigia, no afã de que fosse logo votada a Constituição, não fazia menção ao Tribunal de Contas.

Considerando a responsabilidade do momento que enfrentava o Governo Provisório, e em face da transformação processada na organização política e administrativa do país, com a República atravessando uma fase que denominou de “*maré*

6. Presidida pelo senador pela Capital Federal, Joaquim Saldanha Marinho, o patriarca da propaganda republicana, um dos signatários do manifesto republicano de 1870, e composta dos seguintes membros: Américo Braziliense D’Almeida e Mello (vice-presidente), Antônio Luiz dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro.
7. Modificado, posteriormente, pelo Decreto nº 914-A, de 23 de outubro de 1890, que, entre outras alterações, mudou o título para Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

*de idéias generosas*”, Rui Barbosa julgou oportuno reacender as esperanças de dotar a nação de um tribunal de contas independente. Para tanto, procurou consolidar as diversas correntes de pensamento sobre órgãos semelhantes existentes na Itália, França, Bélgica, Estados Unidos, entre outros, e baseou-se, principalmente, no antigo projeto de Alves Branco, adormecido desde 1845, para apresentar, ele próprio, projeto de sua autoria, criando o Tribunal de Contas.

## **6. A instituição do Tribunal de Contas**

Assim, não obstante o incremento das pressões pela criação de um tribunal de contas no final do governo monárquico, somente após a proclamação da República pôde Rui Barbosa legar ao país o patrocínio definitivo de criação da Casa, que na exposição de motivos que justificava a medida definiu-lhe as características como sendo:

“... 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, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.”

Como razão principal, ressaltou o patrono:

“... convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, proxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.”

Esses são os trechos mais conhecidos da exposição de motivos, datada de 7 de novembro de 1890, que introduziu o Decreto nº 966-A, assinado pelo marechal Manoel Deodoro da Fonseca, chefe do Governo Provisório, e pelo seu ministro da Fazenda, Rui Barbosa, criando o Tribunal de Contas com atribuições de exame, revisão e julgamento das operações concernentes à receita e despesa da República.

Competia ao Tribunal de Contas, nos termos do disposto no art. 4º do decreto, examinar mensalmente o movimento da receita e da despesa, conferindo os resultados por ele apurados em relação aos apresentados pelo governo, comunicando tudo ao Poder Legislativo, além de julgar as contas dos responsáveis, condenando-os ou expedindo quitação, conforme o caso.

Estava criado, então, em 1890, o Tribunal de Contas. Todavia, carecia de regulamentação para efetivamente existir e atuar. O ministro da Fazenda, Rui Barbosa, designou, em seguida, uma comissão para elaborar, conforme previa o art. 11 do decreto aprovado, o projeto de regulamento do novo tribunal.

Na Assembléia, continuava sob exame a Constituição decretada pelo Governo Provisório, sem menção ao Tribunal de Contas.

Por intermédio do Parecer nº 1, datado de 8 de dezembro de 1890, e lido na sessão do dia 10 seguinte, surgiu a proposta, por iniciativa do senador pernambucano José Hygino Duarte Pereira, membro da denominada *Comissão dos Vinte e Um*<sup>8</sup>, sob a forma de emenda aditiva:

“A Comissão propõe também a criação de um Tribunal de Contas...incumbido de liquidar as contas da receita e despesa da União e de verificar a legalidade delas, antes de serem prestadas ao Congresso Nacional; tem a Comissão por fim tornar uma realidade a fiscalização da arrecadação e emprego das rendas federais, preenchendo assim uma das notórias lacunas da nossa organização financeira, e seguindo o exemplo de outras nações cultas onde existem tais tribunais constituídos em condições de completa independência.”

A proposição foi aprovada em primeira discussão, sem qualquer modificação ou impugnação, na sessão de 27 de janeiro de 1891, e depois em segunda discussão.

Em conseqüência, veio o Tribunal de Contas a ser institucionalizado pela primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada a 24 de fevereiro de 1891, inspirada no modelo da Constituição dos Estados Unidos da América, abrigado em seu artigo 89, no Título V – Disposições Gerais:

“É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legitimidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

“Os membros desse tribunal serão nomeados pelo presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão seus lugares por sentença.”

Mantinha-se, dessa forma, a nomeação dos membros do Tribunal, então denominados funcionários pelo art. 6º do Decreto nº 966-A, a ser efetuada pelo presidente da República, com aprovação do Senado, critérios inalterados pelo texto constitucional.

Apesar da premente necessidade de criação do Tribunal de Contas para fiscalizar os gastos dos administradores, e da expressa menção destes no § 3º do art. 4º do decreto de criação, a Constituição de 1891 não fez alusão ao julgamento das contas dos responsáveis. O detalhamento das ações e atribuições do Tribunal somente veio com as leis e regulamentos posteriores.

A matéria referente às contas públicas estava abrigada no § 1º do art. 34 da Carta, que estipulava competir privativamente ao Congresso Nacional orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro.

---

8. Manoel Francisco Machado (AM), Lauro Sodré (PA), Casimiro Dias Vieira Júnior (MA), Theodoro Alves Pacheco (PI), Joaquim de Oliveira Catunda (CE), Amaro Cavalcanti (RN), João Soares Neiva (PB), José Hygino Duarte Pereira (PE), Gabino Besouro (AL), Manoel Perciliano de Oliveira Valladão (SE), Virgílio C. Damásio (BA), Gil Diniz Goulart (ES), Bernardino de Campos (SP), João Baptista Laper (RJ), Ubaldino do Amaral (PR), Lauro Severiano Müller (SC), Júlio de Castilhos (RS), João Pinheiro (MG), Lopes Trovão (Capital Federal), José Leopoldo de Bulhões Jardim (GO) e Aquilino do Amaral (MT).

Assim, coligidos os dois dispositivos, as contas seriam tomadas pelo Congresso, com base no exame realizado pelo Tribunal de Contas. Este, por sua vez, em seu relatório anual apontaria a situação da Fazenda Nacional, mencionando os abusos e omissões verificadas em cada exercício financeiro encerrado.

De acordo com Pontes de Miranda, o Tribunal era, portanto, órgão de cooperação do Poder Legislativo, auxiliar do Congresso Nacional, que, “*em nome do legislador e por conta dele procedia*”.

Anos depois, em artigo publicado no jornal *A Imprensa*, edição de 10 de dezembro de 1900, Rui Barbosa criticou a Carta — que, segundo a História, é obra quase toda sua — por instituir um órgão que já havia sido criado. Dizia ele que deveria ela expressar “*é mantido*” em lugar de “*é instituído*”, posto que o Tribunal era preexistente à Constituição.

Daquele artigo, impende extrair os trechos abaixo transcritos:

“Ia a Constituinte 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 mais para as galas da sua obra, a inovação fiscal destinada a coarctar os abusos do governo contra o orçamento. Enlevou-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 não lhe permitia ao fato oficial da preexistência 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’.”

Completando seu raciocínio, Rui Barbosa expressou-se como se quisesse demonstrar a desnecessidade da inserção do Tribunal de Contas no texto constitucional:

“Entrava, porém, assim com o alvoroço de grandes zelos e esperanças a nossa Constituição no exíguíssimo grupo das que se esmeraram em ungir o Tribunal de Contas com esse sacramento de reverência e perpetuidade. É o que só se dá na Bélgica, na Holanda, na Prússia, na Grécia e no Japão. Bastou aos demais Estados a lei ordinária para fundarem uma garantia que, presentemente, por consenso universal, se tem como da essência da probidade administrativa no sistema dos governos populares. Quisemo-la nós revestida com o manto da soberania constituinte. Mas para quê? Para entrar imediatamente a sofrer do enguiço em que têm deperecido, enxovalhadas, todas as fundações constitucionais da era republicana.”

Embora não nos seja mais possível vislumbrar as razões do legislador constituinte de 1891 para a utilização da expressão “*é instituído*” em lugar de “*é mantido*”, podemos nos valer dos ensinamentos do ministro Ivan Luz, insertos em discurso proferido na sessão especial convocada por ocasião das comemorações do 85º ani-

versário de instalação do Tribunal, a 17 de janeiro de 1978, à época ainda ocupando o cargo de procurador-geral, quando comentou:

“Será sempre útil para seu melhor conhecimento lembrar as intenções do legislador republicano ao criá-la (a instituição), elevando-a à categoria de órgão constitucional, logo ao ensejo da elaboração da primeira constituição do novo regime.

“É que, na verdade, de imediato se aperceberam os constituintes de 1891 de que o decreto do Governo Provisório, de 7 de novembro de 1890, que criara o Tribunal pela mão de Rui, não seria forma permanente que correspondesse à importância de suas funções, ademais de o deixar exposto às vicissitudes e às paixões do poder, assim como à arremetida destruidora dos que não se conformassem com uma vigilância superior, politicamente neutra, sobre a aplicação de recursos compulsoriamente tirados ao povo.

“Daí o aditivo proposto pela comissão do Congresso,...e que se transformaria no art. 89 da primeira Constituição republicana.”

Continuando em seu raciocínio, expressou-se:

“A preocupação de dar à aspirada instituição um berço constitucional assim cercado por muralhas, se não inexpugnáveis, como testifica a história, ao menos de mais difícil arremetida, reponta forte nos que dela então cuidaram.

“A criação, por decreto, do Tribunal, correspondia à urgência com que desejava a República instituí-lo, nunca à intenção de Rui de minimizá-lo pela origem legal, ...”

E, arrematando, disse o procurador-geral:

“Essas foram, pois, as intenções que presidiram a criação do Tribunal e que lhe deram a eminência correspondente às altas funções que deveria desempenhar, colocado na cimeira do edifício constitucional levantado pela República, entre os poderes sem ser um deles e sem a qualquer deles estar submisso.”

De grande valia para o entendimento da questão são os comentários de João Barbalho à Constituição de 1891. Acerca da inserção do órgão na Carta, assim se manifestou:

“O parlamento imperial nunca quis que existisse esse fiscal esmerilhador, indiscreto, incompatível com as facilidades dos ministros e exigências dos deputados.

“E na República, algum presidente poderia contrariar-se com esse obstáculo às suas facilidades no modo de empregar os dinheiros públicos; isto traria sério perigo à instituição. Criada por lei ordinária, ficaria às legislaturas inutilizá-la, ou suprimi-la, até sob alegação de economia.”

Também o deputado pelo estado de Goiás, José Leopoldo de Bulhões Jardim, membro da *Comissão dos Vinte e Um*, afirmou na ocasião que a iniciativa tinha por fim tirar a instituição “*dos vaivéns das legislaturas ordinárias*”.

Todos esses argumentos esclarecem, ou revelam, os motivos que levaram o constituinte de 1891 a inserir o Tribunal de Contas no texto constitucional. Nenhum

deles, todavia, responde ao questionamento de Rui Barbosa: por que não *manter* o recém-criado órgão, em lugar de *instituí-lo* ?

Em que pese a polêmica, conforme registraria a história foi a inserção no texto constitucional que conferiu estabilidade ao Tribunal de Contas, assegurando-lhe permanência a despeito de insatisfações e contrariedades que viria criar aos governos.

## **7. As primeiras resistências**

A mesma Assembléia Constituinte que promulgou a Carta de 1891 tratou de regularizar a situação do Governo Provisório, estabelecendo eleições indiretas para presidente e vice-presidente da República, tendo sido eleitos o próprio Deodoro para presidente e o candidato a vice da chapa adversária, marechal Floriano Vieira Peixoto, presidente do Senado, que concorrera na chapa encabeçada por Prudente de Moraes.

À época da promulgação da Constituição Rui Barbosa já havia deixado o governo. Sua passagem deixou marcas inconfundíveis na administração e apesar de haver sido considerado o homem forte de Deodoro, nomeado primeiro vice-chefe do Governo Provisório por decreto de 31 de dezembro de 1889, afastou-se dele na histórica demissão coletiva do ministério, ocorrida em fevereiro de 1891.

Desde o princípio enfrentou forte oposição que partia até mesmo de dentro do ministério que integrava, e que fora originada no movimento contra a reforma bancária processada por meio dos decretos de 17 de janeiro de 1890.

Foram tantas as investidas contra ele que mereceu de Quintino Bocaiúva a alcunha de *pára-raios do Governo Provisório*. Na pasta da Fazenda enfrentou dura resistência ao procurar deslocar o eixo da economia da agricultura para a indústria.

Desprovido de ambição pelo poder, o único motivo que prendia Rui Barbosa ao Governo era o desejo de concluir a elaboração do texto da Constituição. Na ata de 22 de junho de 1890 consta que, aprovado o projeto e assinado o decreto, tratou-se de persuadir Rui Barbosa a permanecer no governo, tendo partido do próprio marechal Deodoro um “*apelo ao patriotismo do Sr. General Rui Barbosa, no sentido de continuar o mesmo no Governo, sejam quais forem as exigências em contrário*”.

A demissão coletiva teria sido provocada pela repercussão de carta-parecer, de autoria do ministro da Fazenda, Rui Barbosa, datada de 17 de janeiro de 1891, na qual, escusando-se por não poder comparecer à conferência ministerial agendada para aquela noite, expunha ao Governo Provisório suas idéias, contrárias às de Deodoro, sobre as diversas reformas projetadas para o país, especialmente a questão do saneamento da capital.

Daí porque disse o próprio Rui Barbosa, em discurso proferido em banquete do *Jornal do Commercio*, em 1895, que a dissolução do ministério de Deodoro, registrada oficialmente em fevereiro de 1891, ocorrera, em verdade, a 21 de janeiro. Vale dizer, fora conseqüência direta daquela reunião de 17 de janeiro.

Embora já estivesse Rui Barbosa afastado do governo, a comissão por ele designada prosseguiu na elaboração do regulamento do Tribunal. As suas primeiras atribuições foram abrigadas em linhas gerais na Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, assinada pelo marechal Deodoro da Fonseca. Ao reorganizar os serviços da administração federal a lei determinou a extinção do Tribunal do Tesouro, tão logo fosse o Tribunal de Contas constituído.

Aquele seria um dos últimos atos de Deodoro. Eleito com margem apertada de votos, o marechal impôs ao país uma série de medidas impopulares e desastrosas, não se conformando em governar nos limites ditados pela Constituição. Essas medidas provocaram tensões que agravaram a crescente insatisfação do Legislativo em relação ao Executivo e culminaram na medida arbitrária de Deodoro, dissolvendo o Congresso em 3 de novembro de 1891.

O rompimento da frente única republicana era iminente. Instalara-se uma competição no governo, com Deodoro de um lado, com passado monarquista, e a facção dos republicanos paulistas do outro, liderada por Prudente de Moraes, no exercício da presidência do Senado, e já de comum acordo com o próprio vice-presidente da República, Floriano Peixoto. A esse panorama aliou-se um movimento legalista contra o governo de Deodoro, oriundo dos estados e dos militares.

Pressionado pela conjuntura, o presidente renunciou, a 23 de novembro de 1891, assumindo em seu lugar Floriano Peixoto, que exerceu a presidência conservando o título de vice-presidente, pelo qual gostava de ser denominado.

Floriano Peixoto, que realizaria um governo em constante conflito com as leis, logo ao aceitar a Presidência da República redigiu um manifesto à nação, em 23 de novembro de 1891, no qual mencionou:

“...a Administração da Fazenda Pública, com a mais severa economia e a maior fiscalização no emprego da renda do Estado, será uma das minhas maiores preocupações. Povos novos e onerados de dívidas nunca foram povos felizes, e nada aumenta mais as dívidas dos Estados do que as despesas sem proporção com os recursos econômicos da nação,...o que produz o desequilíbrio dos orçamentos...”

Apesar do discurso forte e impressionante e de já poder contar com o auxílio do Tribunal de Contas naquela que considerava uma de suas maiores preocupações, o marechal Floriano Peixoto, logo ao assumir a Presidência da República demonstrava pouco apreço pelo recém-criado órgão. Em mensagem dirigida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da legislatura de 1892, a 12 de maio, assim se manifestou:

“Foi-me apresentado o plano de reforma das repartições da Fazenda, autorizado pelo art. 18 da Lei nº 26, de 30 de dezembro último, o projeto para criação do Tribunal de Contas, ordenado pelo art. 89 da Constituição. Estudo cuidadosamente as propostas, visto importarem em uma quase transformação das atuais repartições da Fazenda, sendo umas extintas e outras mais ou menos modificadas. Compreendeis como deve ser bem apreciado tão importan-

te assunto, para que do melhor possível sejam atendidos os serviços com a economia que recomendastes nas autorizações referidas.”

No correr do ano de 1892 sucederam-se grandes e acalorados debates no Congresso Nacional acerca do alcance das ações do Tribunal, em face dos extensos poderes previstos nos projetos anteriores.

Embora criado e com atribuições constantes em linhas gerais da Lei nº 23, de 1891, o Tribunal de Contas não existia de fato. A principal resistência à sua instalação efetiva partia do próprio Floriano Peixoto, como visto, e do ministro da Fazenda que sucedera Rui Barbosa, Tristão de Alencar Araripe, magistrado cearense, ex-deputado e ex-presidente das províncias do Rio Grande do Sul e do Pará. Por força de sua oposição, o projeto de regulamentação da retromencionada Lei nº 23 não foi acolhido.

Coube, então, a seu sucessor na pasta da Fazenda, ministro Rodrigues Alves, a apresentação de novo projeto visando a regulamentação. Tendo recebido duras críticas por violar a independência atribuída ao Tribunal pela Constituição, mais uma vez frustrou-se a tentativa.

Em meio ao debate que se seguia, teve participação decisiva em defesa do Tribunal de Contas o tenente-coronel Innocêncio Serzedello Corrêa, um dos fundadores da República. Deputado constituinte, paraense de Belém, 34 anos de idade, amigo pessoal de caserna e então ministro da Fazenda de Floriano Peixoto, ocupou a pasta em substituição a Rodrigues Alves.

Tendo assumido o Ministério em agosto, Serzedello conseguiu, em curto espaço de tempo, por força da amizade e do prestígio que desfrutava junto ao *vice-presidente*, a expedição do Decreto provisório nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, que veio em substituição ao Decreto nº 966-A, regulamentando a Lei nº 23 de 1891, na parte referente ao Ministério da Fazenda, e que se transformou no primeiro regulamento do Tribunal de Contas, tendo dotado a instituição de cinco membros: o presidente e quatro diretores, todos com direito a voto, um deles representante do Ministério Público.

Embora o Decreto nº 966-A houvesse adotado o modelo de exame prévio com veto limitado, sendo facultado ao presidente da República ordenar o registro de ato, sob protesto, o novo regulamento editado adotou o sistema de veto absoluto ao registro de autorizações de despesas, embora com alguma restrição, limitado aos casos de verba esgotada, impropriedade de classificação e inexistência de previsão orçamentária.

Acerca dessa alteração se pronunciou em seu relatório o deputado goiano Leopoldo de Bulhões, na condição de relator, na comissão de orçamento, encarregado de examinar o Decreto nº 1.166, de 1892, posto provisoriamente em execução até definitiva aprovação pelo Congresso.

Comentando a mudança do tipo de fiscalização adotado pelo novo decreto, Bulhões considerou este como um defeito fundamental do regulamento, que, em sua opinião, exorbitara do decreto que criara o órgão ao conferir o veto absoluto, “*quan-*

do o Decreto nº 966-A francamente estabeleceu o registro sob reserva, isto é, o veto relativo”.

Em sua obra *Comentários à Constituição de 1891*, publicada em 1902, João Barbalho também se manifestou acerca da modificação:

“Parece-nos contestável a legitimidade desse ato do poder executivo na parte em que fez tão profunda alteração. Embora os termos do art. 89 (É instituído), é certo que o Tribunal de Contas já estava criado e lei existia, que a Constituição não revogou (o citado Decreto nº 966-A), estabelecendo-lhe as bases e consagrando o tipo de fiscalização que deveria prevalecer.”

Exercendo um governo pouco legalista e pouco afeto à legitimidade de seus atos, Floriano Peixoto viu crescerem manifestações de diversos setores em prol da realização de novas eleições à Presidência da República. Surgiam movimentos dos próprios militares contra o que denominavam “*o estado de desorganização geral do país*”. Somavam-se, ainda, manifestações de solidariedade ao presidente que renunciara, Deodoro. Era o antiflorianismo.

Sem se preocupar com seu futuro político, Floriano Peixoto governava o país com mão de ferro, mandando prender e deportar seus opositores, causando um clima de intranqüilidade geral.

## **8. A sessão de instalação**

Editado o primeiro regulamento, novamente a presença de Serzedello Corrêa foi fundamental para o Tribunal. Enquanto as atenções do governo e da nação estavam voltadas para as diversas tensões existentes no país, notadamente a Revolução Federalista que se iniciava na região sul — verdadeira guerra civil deflagrada entre republicanos e federalistas —, Serzedello, como ministro da Fazenda e presidente do Conselho, entregou-se à tarefa de selecionar os membros que integrariam o recém-criado órgão.

Escolhida a primeira composição, Serzedello promoveu a instalação do Tribunal de Contas a 17 de janeiro de 1893, terça-feira, às 11 horas da manhã, na ala direita do terceiro andar do casarão onde funcionavam o Ministério da Fazenda e o Tesouro Nacional, situado na antiga rua do Sacramento, depois avenida Passos, na cidade do Rio de Janeiro — demolido em 1938.

Presente à solenidade e convidado a tomar assento na cadeira da presidência, Serzedello proferiu o célebre discurso felicitando “*o país e a República pelo estabelecimento de uma instituição que será a garantia de boa administração e o maior embaraço que poderão encontrar os governos para a prática de abusos no que diz respeito a dinheiros públicos*”.

Naquela cerimônia compunham o Tribunal o seu presidente, o ex-senador paranaense do Império, bacharel em letras e direito, conselheiro de Estado, Manoel Francisco Correia — batizado Manoel Francisco Correia Neto —, e os membros então denominados diretores: José da Cunha Valle, bacharel em direito; Francisco Augusto de Lima e Silva, ex-conselheiro do Império; José Ignácio Ewerthon de

Almeida, todos ex-diretores do Tesouro Nacional, além de Dídimo Agapito da Veiga Júnior, ex-procurador-fiscal e diretor do Tesouro Nacional, representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Todos, segundo Serzedello Corrêa, “...altos funcionários públicos que, por sua integridade moral, por seu zelo, por sua competência, são a maior garantia de que essa instituição será colocada em seu verdadeiro papel”.

Finalizando, disse o ministro da Fazenda:

“Em nome do governo, mais ainda, em nome da República, que não desaparece com os governos, agradeço a tão prestantes cidadãos por terem aceitado as nomeações e para o bem da República, moralidade da administração, exato cumprimento do orçamento e economia nos dinheiros públicos, declaro instalado o Tribunal de Contas.”

Fazendo uso da palavra, o presidente do Tribunal, Manoel Francisco Correia, agradeceu a presença do ministro da Fazenda na solenidade de inauguração e ressaltou que, aceitando o convite para dirigir o Tribunal de Contas, o fizera convencido de que o Governo desejava viver de conformidade com a Constituição e as leis, pois se, em sua opinião, outra fosse a orientação, não poderia ter a menor co-participação com o governo absoluto.

Mencionou, ainda, que iria fazer no posto que afinal aceitara o que sempre havia feito: pugnar pela lei, qualquer que fosse o desagrado pessoal que daí pudesse vir.

Em seguida ao presidente, falou o representante do Ministério Público, Dídimo Agapito da Veiga Júnior, aplaudindo o ministro da Fazenda, de grande elevação moral e de exata compreensão de sua missão, que não enxergando no Tribunal de Contas senão o auxiliar do governo na fiel execução da lei orçamentária, promoveu a sua instalação, prendendo-se, assim, à tradição grandiosa legada por Manoel Alves Branco, autor do projeto que veio a servir de inspiração a Rui Barbosa.

Finalizando, lembrou o representante do Ministério Público os nomes de Rui Barbosa e Rodrigues Alves, que muito haviam concorrido para que aquele momento se tornasse realidade.

Instalado o Tribunal, retirou-se para seu gabinete o ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa. Para encerrar a sessão de instalação, o presidente do Tribunal de Contas proferiu as seguintes palavras:

“Senhores membros do Tribunal de Contas. Cabendo-me a honra de presidir, já alcançado em anos e despido de ambições, à primeira sessão do Tribunal de Contas, recentemente criado, e por cuja criação pugnei mais de uma vez no interesse respeitável dos contribuintes, julgo oportunas algumas palavras.

“Temos não só de desempenhar a tarefa que a lei nos comete, como de organizar praticamente o Tribunal. De nosso procedimento tem de depender em não pequena parte a sorte futura da nova instituição. Em casos semelhantes não há como desconhecer a influência dos primeiros lineamentos.

“Se em começo nos apartarmos do rumo direito, com muito custo acertaremos depois com a rota mais conveniente e profícua. Estou convencido de

que empenhareis todo o esforço para que o Tribunal encete sua marcha com segura direção; vossos conhecimentos, vossa experiência, vosso provado zelo, são a garantia, almejada pelo Governo, como acabais de ouvir pela voz autorizada do Excelentíssimo Senhor Ministro da Fazenda, de que o novo Tribunal preencherá satisfatoriamente sua elevada, embora difícil, missão.

“Uma luz benigna alumiará o caminho; e felizmente ela tem sido o guia de que em vossa vida não vos haveis apartado. Essa luz é o patriotismo.

“Obedecendo exclusivamente a esses ditames, teremos cumprido o nosso dever.”

Apesar da conclamação do presidente, e da criteriosa nomeação patrocinada por Serzedello Corrêa — mas sem que isto comprometesse a integridade da recém-instalada instituição —, dos cinco membros integrantes da primeira composição apenas um, Dídimo Agapito da Veiga Júnior, teve longa estada no Tribunal, tendo os demais permanecido apenas um ano, além do próprio presidente, que permaneceu menos de dois anos no Tribunal.

A respeito da saída de Manoel Francisco Correia do Tribunal, o ministro Ruben Rosa, em seu livro intitulado *As Contas do Brasil*, publicado em 1943, menciona que teria ele se aposentado a 14 de agosto de 1894, em virtude da tragédia do km 65 da Estrada de Ferro Paranaguá-Curitiba, na qual teria falecido, a 20 de maio de 1894, seu irmão Idelfonso Pereira Correia, barão de Serro Azul. Seria essa uma versão do episódio.

Há, entretanto, outra versão. O ex-ministro do Tribunal Alfredo Valladão preferiu conferência em 1955, em sessão especial do Instituto Histórico Brasileiro, comemorativa do cinquentenário do falecimento de Manoel Francisco Correia<sup>9</sup>. Naquela ocasião, ao discorrer sobre a biografia do conselheiro, Alfredo Valladão narrou as condições em que teria ocorrido o afastamento do cargo, nos seguintes termos:

“Afinal aceita mesmo, em 1893, a sua nomeação para presidente do Tribunal de Contas criado pela Constituição, e que então se instalou; cargo para o qual se recomendava por todos os títulos.

“Aceita esse cargo para servir ao Brasil, atendendo ao convite em termos os mais honrosos que lhe foi feito pelo ilustre ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa; e o aceita nos termos os mais dignos e os mais elevados do discurso que profere ao instalar-se o Tribunal, como tudo pode ser visto da memória por ele escrita sobre a matéria e publicada na Revista deste Instituto em 1894.

“Mas os tempos tinham mudado. No liberalismo do Império, absoluta era a liberdade de crenças políticas, e republicanos confessos e militantes tinham acesso às câmaras legislativas e a cargos públicos. Benjamin Constant pregava a República na Escola Militar, de que era diretor. E na excursão que o príncipe consorte, Conde d’Eu, faz pelas províncias do Norte, Silva Jardim

---

9. Conferência proferida em 23 de setembro de 1955, excerto da Revista do Instituto Histórico Brasileiro, págs. 239/47, constante do acervo do Tribunal de Contas da União em volume intitulado *As origens do Tribunal de Contas da União*.

o acompanha, pelo mesmo navio efetuando conferências republicanas em todos os pontos em que ele descia.

“Coisas semelhantes não eram permitidas então.

“E mais grave se tornou ainda a situação, com a Revolta da Armada de 6 de setembro daquele ano. Surge a treva do estado de sítio. E tudo passa a ser suspeito. O próprio ex-ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa, figura republicana que tanto vinha se destacando, é recolhido a uma fortaleza.

“Cai o raio sobre Correia; o governo o destitui de seu cargo! E outro raio ainda mais o fere, o do trucidamento do seu digno irmão e maior amigo, o barão de Serro Azul, e sem que os agentes do governo participantes do hediondo crime fossem punidos!”

Essa parece realmente ter sido a razão concreta de seu afastamento do Tribunal de Contas, tanto assim que, ao escrever a biografia do conselheiro, Flávia da Silveira Lobo, sua bisneta, afirmou que teria o presidente sido demitido em agosto de 1894 por ordem do marechal Floriano, em razão de que “*ousava ter suas próprias opiniões, em pleno estado de sítio*”.

## 9. Os primeiros atos

Instalado, então, o Tribunal, a primeira sessão ordinária foi marcada para o dia 25 daquele mesmo mês de janeiro, caso nenhuma ocorrência urgente justificasse a convocação de uma sessão extraordinária.

Entretanto, no dia seguinte, 18 de janeiro de 1893, quarta-feira, foi convocada sessão extraordinária para tomar conhecimento de um aviso expedido pelo Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, tratando da distribuição de crédito para atender compromissos com a comissão enviada à Exposição de Chicago.

Na sessão seguinte, realizada no dia 25 de janeiro de 1893, tratou-se do registro dos avisos de crédito oriundos de seis ministérios, expedidos entre dezembro de 1892 e a data daquela sessão, versando sobre assuntos diversos, desde pagamento de despesas de material, pessoal, passando por adiantamentos para despesas de pronto pagamento, até a concessão de títulos de aposentadoria.

Naquela sessão foi negado registro a dois pedidos de verba constantes do aviso expedido em 19 de janeiro pelo Ministério da Guerra, um deles por falta de crédito e o outro por ser superior à quantia legislativamente concedida para tal verba. Foi a primeira participação ativa do Tribunal no controle dos atos de gestão da administração pública.

Convém lembrar, nesse momento, que nos termos do regulamento editado por força do Decreto nº 1.166, de 1892, o controle era exercido *a priori*, adotando-se a sistemática trasladada do modelo italiano, do veto impeditivo absoluto. Todos os atos oriundos do Executivo, suscetíveis de criar despesa ou comprometer as finanças da República, eram submetidos primeiramente ao Tribunal, que os registraria e lhes poria o seu visto, caso não violassem dispositivos de lei ou não excedessem os

créditos votados pelo Legislativo. Desse exame poderia resultar a recusa do registro e a devolução do ato à origem.

O Tribunal foi extremamente combatido em suas primeiras manifestações, exatamente por incomodar e refrear os atos do governo. Pela primeira vez havia um orçamento a ser observado, o que limitava a realização das despesas, e os contratos para terem validade precisavam do visto do Tribunal.

Mas era de se esperar que um organismo de controle com amplos poderes, inclusive de veto impeditivo absoluto, viesse a ser extremamente combatido. Situação de tal modo previsível que o governo monarquista jamais permitiu a sua criação. Acerca dessa restrição, João Barbalho, ao comentar a Constituição de 1891, prelecionou:

“Mas a função, de si mesma austera, corretória e meticulosa do Tribunal de Contas é de natureza a gerar contra ele malquerências, antipatias e desforços.”

Nesse aspecto, a Corte teve novamente em Serzedello Corrêa um grande defensor.

O episódio mais estrepitoso da principiante história do Tribunal ocorreu a três meses da instalação, em abril de 1893. O *vice-presidente* Floriano Peixoto determinou a seu ministro da Viação, Limpo de Abreu, que nomeasse um cidadão, Pedro Paulino da Fonseca, irmão de seu antecessor, o marechal Deodoro da Fonseca, pagando-lhe um conto de réis por mês. Findo o primeiro mês, Limpo de Abreu mandou que lhe pagassem o vencimento e o Tribunal de Contas, reputando o ato como ilegal, por ausência de dotação orçamentária, negou-lhe o registro, devolvendo o aviso ao ministro da Viação.

O acontecimento, chegando ao conhecimento de Floriano Peixoto por despacho de Limpo de Abreu, desagradou profundamente ao *vice-presidente*, que comentou:

“São coisas do meu amigo ministro da Fazenda, que criou um tribunal superior a mim. Precisamos reformá-lo.”

Dito isso, mandou chamar seu ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa, e o interpelou sobre se já havia no país quem mandasse mais do que ele, em alusão ao Tribunal. O ministro da Fazenda respondeu-lhe com tranquilidade:

“Não. Superior a V.Ex.<sup>a</sup>, não. Quando V.Ex.<sup>a</sup> está dentro da lei e da Constituição, o Tribunal cumpre as suas ordens. Quando V.Ex.<sup>a</sup> está fora da lei e da Constituição, o Tribunal lhe é superior. Reformá-lo, não podemos. O meu colega não podia criar lugar para dar a Pedro Paulino. Só o Congresso poderia fazê-lo. Portanto, o que realizou foi ilegal.”

Passados oito dias, Floriano, não satisfeito com a atitude, elaborou e enviou ao ministro da Fazenda minuta de decretos reformando o Tribunal, acompanhada de lacônico bilhete: “*Mande fazer e traga, que quero assinar amanhã*”. A reforma pretendida modificava, basicamente, o sistema de registro, impondo ao Tribunal a figura do registro sob protesto.

Em famosa correspondência datada de 27 de abril de 1893, dirigida ao marechal Floriano Peixoto, Serzedello, em defesa do Tribunal, demitiu-se da pasta da

Fazenda, citando o ministro da Itália e dizendo do Tribunal como “...um recurso que tinha eu contra os meus próprios erros.” E completou, ainda:

“Esses decretos anulam o Tribunal de Contas, o reduzem a simples chancelaria do Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós os sabeis — é preciso antes de tudo legislar para o futuro.”

E arrematou, demitindo-se:

“Pelo que venho de expor, não posso, pois, Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor.”

Foram atos de extrema coragem e elevado espírito público aqueles adotados pelos membros do Tribunal de Contas, de recusarem registro a ato do autoritário Floriano Peixoto, e pelo ministro da Fazenda Serzedello Corrêa, de não se curvar ante o absolutismo do marechal, haja vista que em passado recente já havia ele ameaçado juízes do Supremo Tribunal Federal quando Rui Barbosa, já não mais integrante do governo, requereu *habeas corpus* em favor dos presos políticos — entre os quais se encontravam militares, jornalistas, intelectuais e congressistas — ocasião em que o *vice-presidente* teria comentado: “*Se os juízes do Tribunal concederem habeas corpus aos políticos, eu não sei quem amanhã lhes dará o habeas corpus de que, por sua vez, necessitarão...*”

Aqueles atos engrandeceram Serzedello Corrêa — apesar de exonerado e posteriormente preso — e o Tribunal de Contas perante a nação.

As restrições de Floriano ao Tribunal aumentaram ainda mais depois daquele episódio. Em mensagem enviada ao Congresso Nacional em maio de 1893, por ocasião da abertura dos trabalhos legislativos daquele ano, tentava restringir suas atribuições, tendo assim se manifestado:

“Por atos sucessivos foi posta em execução a Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, que reorganizou os serviços da administração federal, expedindo-se os competentes regulamentos para as diversas Secretarias de Estado e repartições da Fazenda.

“Entretanto, devo invocar a vossa esclarecida atenção para a necessidade de ser confeccionada a lei orgânica do Tribunal de Contas, instituição que, instalada há pouco tempo, tem originado reclamações pelos embaraços trazidos à marcha da administração pública, em razão do modo por que foi constituída.”

Atendendo a solicitação de Floriano, o Congresso elaborou projeto de lei naquele sentido, que foi votado e subiu à sanção presidencial em 22 de setembro de 1893. Por não corresponder aos desejos reformistas do *vice-presidente*, o projeto foi vetado no dia 30 seguinte, permanecendo o Tribunal de Contas sob a regulamentação do Decreto provisório nº 1.166, de dezembro de 1892.

Por mais que não gostasse do freio imposto pelo órgão, aquela era uma situação contra a qual Floriano não podia lutar. O Tribunal de Contas fora instituído pela Constituição de 1891 e como órgão de cooperação e auxílio ao Poder Legislativo mantinha sua competência para liquidar as contas da receita e da despesa, antes de serem elas prestadas ao Congresso Nacional.

No final de seu governo, Floriano Peixoto, consolidador da República, temido por seus adversários, poderia ter tentado o golpe de que tanto se receava, impondo candidato à sua sucessão. Todavia, resignou-se à indicação de Prudente de Moraes, deixando o governo e a vida pública. Com problemas de saúde agravados pela permanente tensão que pautou sua presidência, veio a falecer em 29 de junho de 1895.

Estava consolidada a República, e nela se inseria efetiva e definitivamente o Tribunal de Contas.

## II – CONSOLIDAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Neste capítulo são apresentadas as principais modificações processadas no Tribunal de Contas no período da história nacional conhecido como a *República Velha*, compreendido entre o final do século XIX, na fase dos governos exercidos pelas oligarquias produtoras de café e leite, estendendo-se até a Revolução de 1930. Nessa fase, em que esteve por longos anos disciplinado por uma Constituição bastante sóbria em termos de suas atribuições, o Tribunal de Contas sofreu sucessivas reorganizações, que alteraram sua competência e jurisdição e consolidaram os seus regulamentos.

### 1. A primeira reforma - 1896

Ultrapassada a fase de transição da monarquia à República, passando pelo Governo Provisório e as presidências de Deodoro e Floriano Peixoto, eleitos pelo voto indireto, seguiu-se um período de afirmação da hegemonia dos ideais republicanos e deu-se, a 15 de novembro de 1894, a primeira eleição presidencial pelo voto popular, vencedor o paulista Prudente José de Moraes e Barros, proprietário rural, bacharel em direito, ex-presidente do Senado, candidato derrotado nas eleições indiretas de 1891, e principal opositor de Deodoro da Fonseca. As oligarquias dominantes nos estados chegavam à Presidência da República.

Na linha de estabilização do país, prosseguiu a regulamentação das atribuições do Tribunal, já sob a presidência do antes representante do Ministério Público, Dídimo Agapito da Veiga Júnior, nomeado presidente em 18 de agosto de 1894, após a saída de Manoel Francisco Correia.

A imagem do Tribunal daquela época era a de um órgão de controle pouco eficiente, ocupando posição secundária no regime administrativo, circunstâncias que, segundo Themístocles Brandão Cavalcanti, impuseram a sua reforma.

Com essa finalidade foi editado o Decreto nº 392, de 8 de outubro de 1896, que reorganizou o Tribunal, em cuja elaboração contribuiu o presidente Dídimo

Agapito. Detalhando aquele diploma legal, o Decreto nº 2.409, de 23 de dezembro seguinte, aprovou o novo regulamento do Tribunal, reduzindo para quatro o número de membros — o presidente e três diretores — tornando-se o representante do Ministério Público demissível *ad nutum*, e perdendo o direito de voto.

Ao Tribunal foi conferida competência para examinar, também, os atos atinentes à arrecadação de impostos e taxas, geradores de receita pública.

O regulamento conferiu ao Tribunal a atribuição de remeter o seu relatório anual ao Congresso Nacional, desde 1893 apresentado ao ministro da Fazenda. Por meio daquele relatório o Tribunal dava conhecimento ao Congresso da situação da Fazenda Nacional, apontava as reformas consideradas necessárias e os abusos ou omissões porventura praticados na gestão pública.

Em face da dificuldade que o veto absoluto podia acarretar ao governo, cerceando o poder do presidente da República, por força da nova legislação restituiu-se ao Tribunal de Contas o tipo de fiscalização que o decreto do governo provisório havia lhe dado, sob inspiração de Rui Barbosa, admitindo-se o registro sob protesto — baseado no modelo belga de controle — dos atos que tivessem execução determinada pelo presidente da República, cabendo ser efetuada ao Congresso Nacional a comunicação desse protesto.

João Barbalho, na obra citada, menciona trecho do relatório publicado pelo presidente do Tribunal de Contas em 1899, tendo assim se manifestado acerca daquela reforma:

“Esta lei e o regulamento de 23 de dezembro, que deu detalhado desenvolvimento aos preceitos sintéticos daquela, oferecem o que se pôde considerar como mais de acordo com a atualidade da contrasteação dos orçamentos, se não no grande objetivo da fiscalização — a fiel e severa aplicação da lei de orçamento por meio do veto impeditivo em sua expressão radical e absoluta —, ao menos o remédio mais facilmente aplicável ao mal da violação das leis de meios na fase evolutiva de adaptação que ainda percorre o regime impeditivo, vencendo verdadeiros preconceitos do doutrinário atrasado, que pretende enxergar na ação impeditiva da despesa, fundada na ilegalidade desta, um ataque à responsabilidade dos ordenadores como executores dos orçamentos.

“A lei de 8 de outubro de 1896 é um produto da colaboração das leis belgas, italianas e francesas no que estas oferecem de aceitável, dadas as noções correntes sobre a estrutura dos institutos fiscalizadores da execução dos orçamentos e o alcance da jurisdição e competência dos mesmos.”

Em fins de 1898 chegava ao final o governo republicano de Prudente de Morais, marcado por persistentes combates e revoltas sangrentas de monarquistas insatisfeitos com o novo regime republicano instituído no país — a exemplo da Guerra de Canudos, deflagrada em 12 de novembro de 1896 e somente controlada em 5 de outubro de 1897 — além de certa desordem administrativa e sérias dificuldades econômico-financeiras.

## 2. A contribuição de Alfredo Valladão

Criado o Tribunal e instalado em 1893, apesar da reforma de 1896 ainda assim se ressentia de uma falha considerada notável pelos estudiosos de então. Enquanto sua ação se exercia com eficácia na capital da República, onde os atos dos ministros, dos quais se originavam despesas, estavam sujeitos à sua apreciação prévia, nos estados tal fiscalização não existia.

Em relação a estes, sua ação consistia simplesmente no registro prévio do crédito global, de acordo com as tabelas de despesa organizadas pelo Ministério da Fazenda.

De posse de tais créditos, as delegacias do Tesouro empregavam os dinheiros públicos, desordenadamente, sem atenção alguma à especialização do crédito e ao limite das verbas. O que corresponde a dizer que a fiscalização exercida sobre os atos dos ministros, ordenadores principais de despesas, era eficaz, com o veto concebido por Rui Barbosa. Os ordenadores secundários, entretanto, podiam dilapidar impunemente o erário.

Para corrigir essa incoerência, defendia o Tribunal de Contas a necessidade de instituição de delegações, constituídas como um prolongamento da Corte, que viessem a exercer nos estados a fiscalização prévia da administração financeira e demais atribuições.

No relatório sobre a gestão financeira de 1903 o presidente do Tribunal, Dídimo Agapito da Veiga Júnior, manifestou sua preocupação com a situação:

“A delegação constitui uma contrasteação junto dos agentes fiscais dos estados, que procedem com a maior liberdade de ação, sem que os atos de despesa sofram o exame prévio a que estão sujeitos os praticados pelos ordenadores principais na capital da República.

.....  
“As delegações do Tribunal põem cobro a esse estado de coisas, instituindo exame prévio sobre os atos da receita e despesa expedidos nos estados, registrando, ou não, as ordens dos delegados fiscais.”

Por anos seguidos o Tribunal de Contas se manifestava em seus relatórios anuais sobre as modificações que entendia serem necessárias na legislação então vigente, consubstanciada nos decretos nº 392 e nº 2.409, ambos de 1896.

No ano de 1905 a Corte adquiriu valiosa contribuição no sentido do aprimoramento da legislação atinente às suas atribuições. Ingressou como representante do Ministério Público Alfredo de Vilhena Valladão. Das palavras do ministro Wagner Estelita Campos, proferidas em 18 de setembro de 1973, ao discursar em sessão comemorativa do centenário de nascimento de Alfredo Valladão, ocorrido no dia 11 daquele mês, percebe-se a importância e o papel fundamental que desempenhou naquele momento da história do Tribunal:

“Ao entrar para o Tribunal de Contas, em 1905, este era um órgão novo no país, surgido com a República, mal definido na Constituição de 1891. Exigia-se, pois, especiais estudos na doutrina, na jurisprudência e na legisla-

ção de outros países, destinados a estabelecer a real posição do Tribunal de Contas brasileiro, tarefa a que se propôs realizar, não só para o perfeito desempenho das funções que exercia no próprio Tribunal, como ainda para escrever trabalhos de doutrina sobre os principais assuntos afetos à Instituição, e de crítica a disposições legais, a seu parecer, inadequadas, indicando as remodelações que se impusessem.”

Passados alguns anos, surgiu a oportunidade adequada para que Alfredo Valladão apresentasse sua contribuição em matéria das atribuições da Corte. No ano de 1910 examinava-se projeto de reforma do Tribunal de Contas. O Instituto da Ordem dos Advogados do Brasil nomeou comissão com o fim de organizar uma proposta de reforma. Como membro do Instituto e representante do Ministério Público junto ao Tribunal, Alfredo de Vilhena Valladão foi designado para integrá-la.

Nos estudos que vinha procedendo, apresentados no âmbito daquela comissão e posteriormente publicados no *Jornal do Commercio*, Alfredo Valladão dedicou-se especialmente a cinco temas: as delegações do Tribunal nos estados; o registro dos contratos; as despesas reservadas; a execução das sentenças do Tribunal; e as contas do exercício no Congresso.

Pela repercussão que tiveram na reorganização processada logo a seguir no Tribunal, vejamos com maiores detalhes três daqueles temas abordados por Alfredo Valladão.

### **2.1. As delegações nos estados**

Relativamente às delegações, em reforço às idéias há tempos defendidas pelo presidente Dídimo Agapito, assim se manifestou Alfredo Valladão:

“As câmaras, as delegações nos estados, constituem precisamente a peça que está faltando ao nosso mecanismo de fiscalização. É por isso, principalmente, que a sua ação é incompleta.

“Se aqui no Distrito Federal o exame prévio é, algumas vezes, uma realidade, o mesmo não sucede nos estados. O Tribunal tem exame prévio sobre as despesas ordenadas pelos ministros e não tem sobre as despesas ordenadas pelos delegados fiscais.

*“O presidente da República e os seus ministros não podem ordenar despesa que não esteja autorizada por lei, ou contra a forma da lei, por ser crime de responsabilidade.”*<sup>10</sup>

“Entretanto, os ordenadores secundários, nas estações pagadoras, julgam-se com o direito de fazer aquilo que é vedado ao presidente da República e aos ministros!

“E não é preciso dizer mais para concluir que não basta, para a contrasteação do Tribunal, a remessa dos balancetes. É mister que aquela se exerça por meio de delegações nos estados.”

---

10. Previsto no art. 49, I, do Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892.

## 2.2. O registro dos contratos

Com relação ao registro dos contratos, os estudos de Alfredo Valladão assim se desenvolviam:

“Entre nós, incumbe ao Tribunal de Contas instituir exame sobre os contratos que derem origem a despesa de qualquer natureza. O veto que o Tribunal oponha ao registro do contrato tem um caráter absoluto. Não cabe, na espécie, o registro sob protesto. Este se aplica, apenas, aos atos que entendem com a ordenação da despesa. É o que está expresso no Decreto nº 2.409, de 23 de dezembro de 1896.

“Mas o veto absoluto que o legislador cometeu ao Tribunal, no exame prévio do empenho da despesa, por meio de contratos, tem uma justificativa. Como se disse, é esta a forma de empenho da despesa, a que mais onera as finanças de um Estado. Os contratos aqui se sucedem. Assim, o Estado contrata, muitas vezes:

- a) sem saber que vantagens deu ao contratante;
- b) que encargos assumiu para si; e
- c) com que recursos conta para fazer face a esses.

“Daí a ação proibitiva que o legislador resolveu dar ao veto do Tribunal.

“Mas esta situação pede uma reforma. Não há, de fato, no aparelho administrativo, uma fiscalização prévia para o empenho da despesa. Esta se faz, nos diversos ministérios, fora das vistas do Ministério da Fazenda. E qualquer fiscalização que não se centralize no Ministério da Fazenda não deve ser tida mesmo como fiscalização. De fato, nenhum ministro poderá fiscalizar a si próprio.

“Assim, é o caso de se criar, entre nós, um serviço administrativo de fiscalização prévia dos contratos. E, feito isso, deve-se admitir o recurso do registro sob protesto, contra o veto do Tribunal, com a comunicação imediata ao Congresso.

“De fato, com aquela providência, mais não se justifica o veto absoluto, que será um excessivo entrave à ação administrativa.”

Complementando, expôs os desdobramentos advindos da aplicação de sua tese:

“Qual o efeito, porém, da recusa do registro de um contrato? Ora, os contratos em que se empenha despesa devem passar, como se viu, pelo exame prévio do Tribunal. Assim, a recusa do registro anula o contrato, cassa este instrumento como fator de despesa.”

Por fim, amparando-se na jurisprudência italiana, sintetizou:

“A recusa do registro torna inexistente o contrato e, assim, nenhuma despesa pode ser ordenada com assento no contrato. Em vista do que expus, nenhum contrato deverá entrar em execução antes que o Tribunal de Contas o

tenha, previamente, registrado. E a prática contrária redundaria em se anular, de fato, o exame prévio do Tribunal, com referência ao empenho da despesa.

“Entretanto, assentando-se que nenhum contrato possa ter execução sem ter registro prévio do Tribunal de Contas, há mister de certas medidas legislativas sobre o caso.

“É um fato a irregularidade com que os contratos se processam entre nós. E o legislador deve providenciar, atendendo a todos os interesses que se prendam à formação e execução de um contrato: os da fiscalização, os da administração e os do industrial.

“Pelo que respeita a fiscalização, é prática corrente entre nós a demora dos contratos nas repartições em que se formaram. Eles entram, às vezes, para o Tribunal, depois de estar terminado o prazo de sua duração!

“Assim, o legislador devia estipular um prazo máximo, de cinco dias, por exemplo, para que os contratos fossem remetidos ao Tribunal de Contas e ao Diário Oficial, para sua imediata publicação.

“E, se dentro de cinco dias, depois da publicação, o contrato não tiver entrado no Tribunal, o representante do Ministério Público promoverá o seu julgamento, instruindo a petição com o número respectivo do Diário Oficial.

“Assim, dever-se-á estipular, também, um prazo máximo, de vinte dias, por exemplo, para que levado ao Tribunal o conhecimento do contrato, ele se pronuncie sobre o mesmo. E se o Tribunal não o fizer dentro do prazo, o contrato será tido como registrado, para todos os efeitos.”

### **2.3. As contas do exercício no Congresso**

A Constituição de 1891 já estabelecera, em seu artigo 34, § 1º, como competência do Congresso tomar as contas da receita e da despesa de cada exercício financeiro. Entretanto, segundo Alfredo Valladão mencionou em seus estudos em 1910, “*até agora, depois de vinte anos de regime constitucional, o Congresso não tomou, por uma só vez, as contas do exercício!*”.

Prosseguindo, expôs os motivos:

“Apesar do auxílio que lhe presta o Tribunal, o Congresso ainda não tomou as contas de um só exercício. É um caso de desuso da regra constitucional. O Congresso não toma estas contas porque não tem elementos para o fazer.”

Finalmente, após relatar os procedimentos e os modelos empregados em países como Inglaterra, França e Itália, arrematou:

“Além disso, as contas do exercício têm outra significação. Elas constituem o elemento preparatório do orçamento a se votar; é na sua lição que devem assentar a estimativa da receita e a avaliação da despesa.

“E não é preciso dizer mais para justificar a necessidade de providências que tornem possível a tomada de contas pelo Congresso.”

### **3. A segunda reforma - 1911**

Em decorrência dos estudos de reforma então processados, no final do ano de 1911, ainda sob a presidência segura, competente e disciplinadora de Dídimo Agapito, o Tribunal de Contas passou por nova regulamentação. Em 20 de dezembro foi editado o Decreto nº 2.511, que ficou conhecido como a *Lei Antônio Carlos*, em virtude da influência exercida em sua elaboração pelo deputado Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, que dispunha de boa vontade do governo de então, de cujo pensamento era o depositário, no seio do Congresso.

Aquele diploma legal levou em consideração as diversas sugestões oferecidas pela comissão constituída no âmbito do Instituto da OAB, da lavra de Alfredo Valladão.

#### **3.1. As contas do governo**

Com relação às contas do exercício, conforme se viu na transcrição das palavras de Alfredo Valladão, não foram elas tomadas até o exercício de 1910, inclusive. O Tribunal de Contas, com base em seus próprios registros, fazia uma avaliação da administração financeira do Estado no exercício findo e a enviava ao Congresso.

Por força do Decreto nº 2.511, ficou determinada a apresentação das contas do governo ao Congresso Nacional, sujeita à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas, critério válido já para as contas do exercício de 1911.

Essa determinação legal, todavia, não passou de letra morta por longos 23 anos, só vindo a se tornar efetiva quando recepcionada pela Constituição de 1934.

Com efeito, em 1913, apesar de já vigente o Decreto nº 2.511, ao apresentar o seu parecer sobre o orçamento da Fazenda para o ano de 1914, o relator, deputado Antônio Carlos, expressou seu inconformismo com a situação, nos seguintes termos:

“A falta de organização dos balanços tem causado o ludíbrio de uma das mais importantes atribuições do Congresso — a tomada de contas da gestão financeira. Neste momento, as informações são de que o balanço definitivo pronto é o de 1907 — seis anos após ! ... É inexequível qualquer processo fiscalizador que não se baseie no exame metuculoso das despesas, tal qual como só à vista do balanço definitivo é possível. Sem ele, já quanto à despesa feita, já quanto à receita, os elementos com que se joga são os de mera aproximação, o que é notoriamente incompatível com uma regular organização de finanças.”

#### **3.2. O registro dos contratos**

Com relação aos contratos, foram acolhidas quase na íntegra as sugestões de Alfredo Valladão. Estendeu-se, assim, àqueles instrumentos, a figura do registro sob protesto.

Tornou-se obrigatória, pelos ministérios, a publicação dos contratos em dez dias, contados da assinatura, mesmo prazo concedido para envio ao Tribunal de

Contas, contado a partir da publicação. A partir daí, o Tribunal de Contas dispunha de quinze dias para decidir sobre a legalidade do contrato, quando então, por decurso de prazo, processava-se o registro automático.

Em função das modificações introduzidas, o decreto tratou de separar, no âmbito do Tribunal, as funções de julgamento e instrução de processos.

No ano seguinte, 1912, o Decreto nº 9.393, de 28 de fevereiro, disciplinou o Decreto nº 2.511, de 1911, e, com vistas à operacionalização da segregação das funções de julgamento e instrução dos processos, constituiu os corpos Deliberativo e Instrutivo, com funções distintas no exame e julgamento dos atos e processos submetidos ao Tribunal.

Tão logo postos em execução o Decreto nº 2.511, de 1911, e o Decreto nº 9.393, de 1912, o Tribunal de Contas esteve às voltas com algumas dúvidas em relação à aplicação dos novos dispositivos.

A primeira questão dizia respeito à rigidez na contagem dos prazos para publicação e remessa ao Tribunal, que a legislação estabelecera como sendo de dez dias. Teve, felizmente, o legislador a noção exata das dificuldades que poderiam advir da aplicação do dispositivo em um país como o Brasil, de dimensões continentais e contando, à época, com recursos tecnológicos ainda muito precários, especialmente meios de comunicação.

Assim, relativamente aos contratos celebrados em cidades nas quais a publicação no Diário Oficial da União não pudesse ser realizada nos dez dias ditados pela lei, ficou estabelecido que a essa regra seriam acrescidos mais tantos dias quantos fossem necessários para alcançar a capital da República (Rio de Janeiro), à razão de 24 km por dia.

Como fato concreto, em sessão realizada em 20 de agosto de 1912, sendo relator Augusto Olympio Viveiros de Castro, o Tribunal decidiu julgar legal e ordenar o registro de contrato celebrado entre a Repartição Geral dos Correios e Telégrafos e Joaquim Soares de Oliveira, para arrendamento de um prédio destinado a abrigar a estação telegráfica de Januária, Minas Gerais.

Aquele contrato, celebrado em 1º de julho de 1912, em Januária, somente foi publicado em 8 de agosto seguinte, e remetido ao Tribunal de Contas dentro do prazo de dez dias fixado pela legislação. Apesar da intempestividade da publicação — 38 dias da assinatura — o Tribunal ordenou-lhe o registro, prevalecendo, portanto, a boa prática vigente no direito comum e o bom senso empregado na legislação aplicável ao Tribunal de Contas.

No ano seguinte, 1913, o Tribunal enfrentou nova dificuldade relativa à implementação dos dispositivos relativos ao registro dos contratos. O Ministério da Fazenda celebrara em abril contrato por correspondência com a empresa Vitor Uslaender & Cia. para o fornecimento de prata amoadada, isto é, a cunhagem de moeda no exterior, na Alemanha, sem o então exigido registro prévio, e sem a publicação e a remessa nos prazos legalmente estabelecidos.

O contrato tinha diversos vícios. Em primeiro lugar, o governo não estava autorizado a contratar a cunhagem de moedas no estrangeiro, competindo a execu-

ção de tal atribuição exclusivamente à Casa da Moeda. Ademais, cabia somente ao Poder Legislativo autorizar expressamente, e em caráter excepcional, a contratação de tal operação no exterior, o que, no caso, não havia.

Em segundo lugar, o contrato fora celebrado mediante correspondência direta do ministro da Fazenda, enquanto pela legislação vigente a atribuição de lavrar os termos de contratos celebrados pela União competia à Procuradoria Geral da Fazenda.

Além disso, celebrado em abril, somente veio a ser publicado em junho, quando o deveria ser em dez dias, consoante dispunha a legislação recém-aprovada.

O Ministério Público junto ao Tribunal, na pessoa de seu procurador-geral, Alfredo Valladão, vislumbrando na hipótese uma oportunidade de aplicar na prática a tese que ele mesmo formulara dois anos antes, adotou posição contrária ao registro do contrato, por clara infringência às normas legais vigentes.

Registre-se que a posição adotada pelo Ministério Público não foi, como se poderia supor, motivada por impetuosa decisão pessoal de seu procurador-geral, de tomar para si a iniciativa de se opor ao registro do contrato. Ao contrário, obedecia aos estritos termos do disposto no art. 5º do Decreto Legislativo nº 2.511, de 1911, que, acolhendo as sugestões apresentadas, estipulava caber justamente ao representante do Ministério Público a atribuição de promover o julgamento de todo contrato não remetido para registro dentro do período estipulado.

O Tribunal, em sessão realizada em 27 de junho de 1913, presidida por Augusto Olympio Viveiros de Castro — que fora membro do Ministério Público até o exercício de 1900, quando então foi nomeado diretor, com direito a voto (ainda não se designava ministro), e por essa razão conhecido das dificuldades enfrentadas pelo Ministério Público na fiscalização da legalidade dos atos sob exame do Tribunal — e tendo como relator Arthur Álvaro Ewerton, decidiu conhecer da promoção do Ministério Público para considerar o contrato como inexistente.

É importante registrar que aquela não foi a primeira vez que o Tribunal recusou registro a contrato. Mesmo anteriormente ao advento da nova legislação já havia sido negado registro a contratos por infringência a dispositivos de lei editada ao tempo do Império, Lei nº 3.018, de 6 de novembro de 1880, notadamente por não especificarem as consignações por onde deveria correr a despesa, por não mencionarem o tempo de vigência, ou porque este excedia o exercício financeiro, além do descumprimento de outras formalidades.

Após a publicação dos já mencionados decretos, o Tribunal também já havia, em sessão realizada em 31 de maio de 1912, negado registro a contrato celebrado entre a Administração dos Correios do Rio de Janeiro e a empresa Villas Boas & Com. para fornecimento de material, por haver sido publicado fora do prazo legal e remetido ao Tribunal antes da publicação.

Naquela ocasião, o Tribunal decidiu não tomar conhecimento do contrato e o devolveu ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

No caso do contrato para a cunhagem de moedas, entretanto, a relevância do objeto contratado e o envolvimento direto do ministro da Fazenda tornavam a recusa do registro um ato de proporções muito maiores.

Com efeito, a medida teve ampla repercussão, inclusive no Senado, levando Rui Barbosa a proferir, da tribuna, na sessão de 28 de agosto daquele ano, as seguintes palavras de apoio ao Tribunal e à coragem e ao elevado espírito público que nortearam a decisão de seus membros :

“Eu quero que as minhas palavras, ao entrar no exame desta matéria, sejam de reverência profunda ao grande magistrado daquele Tribunal, cuja cabeça não se submeteu às exigências da prevaricação, que saberá elevar a sua dignidade acima do nível dos negócios em que a República flutua mais afogada, a beber água e a pedir às almas caridosas que a salvem do soçobro iminente na vasa em que o fundo dessas águas apodrece.

“Ainda não se perdeu tudo.

“Nesta época de atentados contra o Tesouro, quando quatro ou cinco homens de bem, fortes no seu dever, crenças na lei que os protege, seguros da consciência que os arma, sacodem a cabeça a requisições indignas dos interesses que os obsedam, para mostrar ao estrangeiro que o povo brasileiro não é essa massa essencialmente venal, caracterizada pelo depoimento do cônsul de Leipzig, quando em juízo uma vez declarou que a venalidade de todos os brasileiros era um fato muito conhecido.

“Não: ainda há juízes no Brasil.

“A despeito de todas as ameaças, malgrado a revolta que contra eles se pronuncia, apenas a sua independência entra a se afirmar por atos de resistência séria ao poder.

“Ainda há juízes, homens limpos, almas austeras, cabeças dignamente eretas, consciências livres, brasileiros sãos, homens a quem se pode apertar a mão sem condescendência, homens cuja presença limpa a atmosfera pública e que, se Deus houvesse de baixar hoje à terra com alguns daqueles flagelos antigos dos tempos bíblicos, bastariam talvez para salvar a nossa cidade do cataclisma que ela merece.”

O ministro Wagner Estelita Campos comentou aquela atitude, por ocasião da já mencionada sessão de 18 de setembro de 1973, comemorativa do centenário de nascimento de Alfredo Valladão, transcrevendo comentário de um seu ex-professor na faculdade de direito, Haroldo Valladão, filho daquele destemido procurador, nos seguintes termos:

“Apesar de alertado do perigo que correria com uma possível demissão do cargo (demissível **ad nutum**), com a perda do emprego único que tinha — pois não advogava por entender que tal não deveria ser lícito a um membro do Ministério Público — Alfredo Valladão jogou a sua vida econômica, e a de sua família, na defesa da Fazenda Pública, para efetivar, para realizar na prática, na jurisprudência, um ideal que defendera como escritor e obtivera fosse consagrado em lei. Foi esta a sua glória e, também se diga, a do Governo que não o demitiu.”

Na mesma oração, trouxe o ministro Wagner Estelita a transcrição das palavras de autoria do próprio Alfredo Valladão que, a respeito do acontecimento, teria dito:

“Jamais deixei de cumprir rigorosamente o meu dever, jamais deixei de impugnar o registro pelo Tribunal dos atos do Governo sempre que à minha consciência jurídica parecessem contrários ao interesse da lei, da justiça e da Fazenda Pública. Viesse o que viesse.”

A atitude adotada por Alfredo Valladão viria a contribuir para solidificar a posição e a independência do Ministério Público atuante junto ao Tribunal de Contas, tanto assim que, posteriormente, o Decreto nº 3.421, de 12 de dezembro de 1917, estabeleceria que o representante do Ministério Público somente poderia ser demitido nos termos do § 1º do art. 125 da Lei nº 2.924, de 5 de janeiro de 1915, isto é, em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo.

Ainda uma outra questão amplamente debatida no âmbito da Corte referia-se à dúvida sobre se tendo o governo a prerrogativa de ordenar a execução de contrato cujo registro fora recusado pelo Tribunal, forçando este, conseqüentemente, ao registro sob protesto, ainda assim lhe era permitido pedir reconsideração do julgamento do Tribunal, denegatório do registro.

Nas primeiras sessões em que o assunto veio à pauta, inclinavam-se pelo não conhecimento dos recursos interpostos dois eminentes membros da Corte de então: Viveiros de Castro e Pedro Teixeira Soares.

Os argumentos de Viveiros de Castro, expendidos em Declaração de Voto proferida na sessão de 13 de janeiro de 1914, sintetizavam-se no seguinte raciocínio:

“Se o Governo se conforma com a resolução do Tribunal, o contrato é considerado como inexistente para todos os efeitos, e o particular, que se julgar prejudicado, não tem outro recurso senão o de propor uma ação perante o Poder Judiciário, único competente para integrar o direito porventura violado.

“Mas se o Governo não se conforma com a decisão do Tribunal, o presidente da República pode ordenar que o contrato seja executado, tendo, então, lugar o registro sob protesto, de acordo com o art. 5º, 3ª alínea, do Decreto legislativo nº 2.511, de 20 de dezembro de 1911.

“Fora dessas duas soluções, não há outro caminho a seguir; qualquer outro procedimento é anárquico, sem base na lei. A pretensão ora manifestada pela maioria do Tribunal, de revalidar contratos que o mesmo tribunal declarou ilegais, conformando-se o governo com a sua resolução, poderia chegar ao absurdo de envolver o presidente da República em um processo de responsabilidade.”

Decidiu, porém, o Tribunal de Contas aceitar os pedidos de reconsideração das deliberações adotadas sobre contratos, a exemplo do que sempre praticara em relação aos atos de despesa. Nestes, a despeito da possibilidade de utilização do expediente do registro sob protesto, recursos haviam sido recebidos e providos.

Tal deliberação foi adotada acompanhando voto da lavra do relator, Júlio Vianna Lobato de Vasconcellos, que entendia ser tal reclamação *“um processo de reparação a conceder ao ordenador da despesa, ou formulador do contrato, contra a inexecução de ilegalidade irrogada pela recusa de registro, ao passo que a medi-*

*da do registro sob protesto constitui em sua figura jurídica e essencial, consagração da responsabilidade de quem administra, liberação das restrições do exame prévio, que acarretaria a deslocação da responsabilidade do gestor dos negócios públicos para o instituto fiscalizador da execução dos orçamentos da receita e da despesa”.*

Com a extensão do registro sob protesto aos contratos, tornou-se necessário comunicar esse protesto mais rapidamente ao Congresso Nacional. Dessa forma, o Decreto nº 2.511 estabeleceu o prazo de 48 horas para a comunicação, antes efetuada apenas por ocasião do relatório anual.

Com o crescimento do volume de trabalho submetido ao Tribunal, entretanto, surgia a necessidade de novas regulamentações. Nessa linha, o Decreto Legislativo nº 2.891, de 30 de novembro de 1914, ampliou aquele prazo de 48 horas para quatro dias.

#### **4. A Reforma Venceslau Brás**

Às vésperas de completar vinte e cinco anos de existência efetiva, e tendo passado por duas grandes reformas em seus regulamentos, o Tribunal viria a alcançar importantes conquistas no ano de 1918. Ainda nos últimos dias do ano anterior, 1917, por força do Decreto Legislativo nº 3.421, de 12 de dezembro, aos seus membros julgadores foi concedido o título de ministro, a teor do disposto no artigo 1º, medida que reforçava a autoridade das decisões da Corte.

No ano seguinte, 1918, sobreveio a denominada *Reforma Venceslau Brás*. Por seu intermédio, a Lei nº 3.454, de 6 de janeiro, além de fixar a despesa para o exercício de 1918 autorizou a consolidação das disposições legislativas relativas ao Tribunal de Contas, promovendo uma profunda reorganização que, entre outras, permitiu a divisão em duas câmaras — uma voltada aos atos de fiscalização financeira e outra às tomadas de contas.

A lei conferiu ao Tribunal de Contas competência para julgar as contas dos responsáveis por bens ou dinheiros públicos, que a Constituição de 1891, então vigente, não o fizera. No dizer de Pontes de Miranda, tal atribuição, conferida por lei ordinária era, portanto, inconstitucional.

Em cumprimento ao disposto no art. 162 da lei, o Decreto nº 13.247, de 23 de outubro, regulamentou o funcionamento das duas câmaras e detalhou as atribuições do Tribunal.

A Corte passou a contar com nove<sup>11</sup> ministros, agora integrantes do denominado *Corpo Deliberativo*, tendo sido criado, ainda, o chamado *Corpo Especial*, composto de oito auditores, nomeados pelo presidente da República, escolhidos entre bacharéis em direito, encarregados de relatar os processos de tomada de contas perante a câmara incumbida de julgar os processos daquela espécie.

---

11. Nas cinco vagas então abertas, após a regulamentação da lei pelo Decreto nº 13.247, de 23 de outubro, foram nomeados, por decreto datado de 26 de outubro, os seguintes ministros: Joaquim Leonel de Rezende Filho, Francisco de Paula Monteiro de Barros Lima, José Maria Metello, Camillo Soares de Moura Filho e Augusto Tavares de Lyra.

Disponha o Tribunal, ainda, do *Corpo Instrutivo*, composto dos funcionários da secretaria, e criou-se o *Ministério Público*, composto de cinco membros, o 1º e 2º representantes, funcionando um junto a cada câmara, além de um adjunto e dois auxiliares.

As propostas de criação das delegações nos estados, debatidas desde o princípio do século no âmbito do Tribunal de Contas, somente encontraram eco na Lei nº 3.454/18.

É importante registrar, neste ponto, que havendo passado por diversas reformas desde a edição de seu primeiro regulamento, as atribuições do Tribunal vinham-se firmando em duas vertentes: como fiscal da administração financeira e, a teor do Decreto nº 392, de 1896, como Tribunal de Justiça, com jurisdição contenciosa — exercida sobre o fato em lide — e graciosa, aquela que é exercida em relação a fatos que não estão sob julgamento, com vistas a complementar ou dar eficácia a certos atos.

Para acompanhar essa evolução, o Tribunal era, até então, um órgão dotado de modesta estrutura. No final do ano de 1918 seu quadro de funcionários contava pouco mais de uma centena de servidores. Em decorrência dos encargos assumidos, inclusive as novas funções de julgar as contas dos responsáveis mediante processos de tomada de contas, tornava-se necessário dotar a Corte de recursos compatíveis com a nova realidade, notadamente no que se referia ao seu corpo funcional, e foi por essa razão que a lei ordinária autorizou as modificações, possibilitando a divisão em câmaras, o aumento do corpo deliberativo, a criação do corpo de auditores, entre outras, inclusive a criação das delegações.

As conquistas foram significativas, proporcionando um extraordinário crescimento. Entre ministros e auditores, com assento em Plenário, ingressaram na Corte treze membros, somando-se aos quatro anteriormente existentes.

Buscando melhor utilizar seu corpo deliberativo, agora ampliado, com vistas a agilizar o julgamento dos processos, foram instaladas, já no ano de 1918, após a edição do Decreto nº 13.247, de 23 de outubro, as duas câmaras do Tribunal (que viriam a ser extintas em 1923). Passou a Corte a deliberar em sessões da Primeira e Segunda Câmara, além das sessões em *Câmaras Reunidas*. A composição das câmaras era definida por meio de sorteio realizado na última sessão do ano — na mesma data em que se elegia o presidente para o próximo mandato —, mediante o qual eram revelados os nomes dos ministros que iriam atuar em cada câmara durante o ano seguinte.

No que diz respeito às delegações, rememoremos os fatos que precederam a autorização agora concedida. Apesar da publicação dos estudos de Alfredo Valladão no *Jornal do Commercio*, em 1910, e do intenso trabalho desenvolvido junto ao Congresso, o Decreto nº 2.511, editado em 20 de dezembro de 1911, não criou as delegações na ocasião.

Passados dois anos, em 1913, prosseguindo na defesa da idéia, o deputado Antônio Carlos publicou artigo no *Jornal de Economia Política* do seguinte teor:

“Outro ponto em que falha o alcance fiscalizador do Tribunal é o que concerne aos pagamentos feitos pelas delegacias fiscais nos estados e pela

delegacia do Tesouro Nacional em Londres, por meio de distribuição de crédito. Tais despesas escapam ao exame prévio e, portanto, a qualquer ação fiscalizadora estranha às próprias delegacias.”

Concluindo, disse:

“Há longos anos vem o Tribunal de Contas denunciando iguais abusos, sem que até hoje este fato gravíssimo tenha atraído a atenção do Congresso Nacional, nem provocado a menor providência do ministro da Fazenda, que parece achar natural que seus subordinados gozem, na ordenação das despesas, de uma liberdade que absolutamente não possui.

“A criação das delegações do Tribunal é o único meio de impedir esse abuso.”

No mesmo ano de 1913, coube ao deputado Antônio Carlos, na condição de relator do orçamento da Fazenda, a tarefa de sustentar perante o Congresso Nacional a necessidade de criação das delegações, tendo colocado a questão nos seguintes termos:

“Sem aquelas delegações, a fiscalização financeira sobre os pagamentos a cargo das delegacias fiscais é inteiramente falseada. Nos estados, uma vez registrada, de uma só vez, a distribuição de crédito, escapam as delegacias, quanto às ordens de pagamento que expedem, ao mesmo exame prévio de um órgão fiscalizador. Esse órgão tem que ser o mesmo Tribunal, operando por intermédio de suas delegações.”

Impulsionada por essa corrente de renovação, capitaneada pelo agora ministro da Fazenda, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, e com a colaboração efetiva de Alfredo Valladão, foi finalmente autorizada pela Lei nº 3.454, de 1918, a criação de delegações do Tribunal de Contas junto às delegacias do Tesouro Nacional, nos estados, bem como junto aos setores de contabilidade dos ministérios e demais órgãos arrecadadores e pagadores, desde que a importância e o movimento de tais repartições as justificasse.

A medida só viria a ser efetivada em 1922, após haver sido adotadas as providências legislativas e administrativas necessárias à ampliação de seu quadro de pessoal com vistas ao preenchimento dos cargos naquelas unidades, ocasião em que o Tribunal já se encontraria sob as normas de novo regulamento.

## **5. A mudança do sistema de contabilidade pública**

Corria, assim, o ano de 1918, penúltimo ano da longa presidência do já ministro Dídimo Agapito da Veiga Júnior, segundo presidente do Tribunal, que se aposentaria a 31 de outubro de 1919. Havia uma nova ordem político-administrativa. O mundo se ressentia dos estragos da primeira grande guerra mundial. A atividade dos Estados tornava-se mais complexa e se processava uma constante mudança em sua estrutura econômico-financeira, especialmente na execução dos orçamentos públicos. Surgiam situações de caráter emergencial, que requeriam medidas de pronto

atendimento. Conseqüentemente, o controle da execução de tais orçamentos tornava-se cada vez mais necessário.

Urgia que houvesse uma reestruturação no sistema de contabilidade pública. Rui Barbosa, muitos anos antes, na exposição de motivos que apresentou em 1890 para justificar a criação do Tribunal de Contas já havia alertado:

“... manca e impotente será, porém, a instituição planejada, se a não acompanhar a reforma geral do nosso sistema de contabilidade pública. Entre nós, a esse respeito, a prática assim como a teoria estão atrasadíssimas. Dessa ciência, por assim dizer, da escrituração fiscal e verificação das contas administrativas...nada se conhece entre nós. Se desse melhoramento não curarmos com afino e prontidão, o Tribunal de Contas degenerará ao nascedouro e a publicidade parlamentar nunca penetrará seriamente no labirinto da contabilidade administrativa, onde se refugiam as mais graves responsabilidades de todos os governos.”

A principal falha verificada no sistema de contabilidade pública do país residia na diferença de escrituração entre os regimes adotados pelo Tribunal de Contas e pela Contadoria-Geral da República. O Tribunal, desde a sua criação, adotou o regime de escrituração denominado escrita sintética, realizada por despesa registrada ou por distribuição pelos diversos departamentos e órgãos do governo, anotada conforme os avisos enviados pelos ministérios. Esse modelo se deparava com uma situação de ausência de conformidade com os extratos recebidos regularmente do Banco do Brasil e com o trabalho desenvolvido pela Contadoria-Geral da República, onde as despesas eram contabilizadas quando efetivamente pagas, enquanto a despesa ordenada pelo ministério, escriturada pelo Tribunal, poderia vir a não ser paga.

A reforma necessária viria a ser concretizada no ano de 1922, com a instituição do novo Código de Contabilidade Pública e a implantação do exame e registro pelo empenho da despesa. As modificações, todavia, já alcançariam o Tribunal sob nova presidência.

Com a aposentadoria do ministro Dídimo Agapito, ocorrida a 31 de outubro de 1919, reuniu-se o Tribunal em sessão extraordinária realizada em 7 de novembro seguinte para eleger novo presidente. A escolha recaiu no jurista de São Fidélis, Rio de Janeiro, ministro Pedro Teixeira Soares, ex-chefe de gabinete de ministros da Fazenda e ex-diretor do Contencioso da Fazenda Pública, procurador-geral da Fazenda Pública, nomeado ministro do Tribunal em 28 de dezembro de 1910.

### **5.1. O novo Código de Contabilidade**

No ano de 1922, por meio do Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro, foi instituído o Código de Contabilidade da União, regulamentado, a seguir, pelo seu Regulamento Geral de Contabilidade Pública, baixado pelo Decreto nº 15.783, de 8 de novembro do mesmo ano. Em face do novo código de contabilidade foi editado o Decreto nº 4.555, de 10 de agosto de 1922, que em seu artigo 124 autorizou a revisão do regulamento do Tribunal de Contas.

Em função da transformação por que passou o regime de administração financeira do país, foi editado o Decreto nº 15.770, de 1º de novembro de 1922, aprovando o novo regulamento da Corte.

Ao Tribunal foram conferidas novas funções, entre elas a do exame prévio do empenho da despesa. Foi concedida, também, autorização para que organizasse as contas da gestão financeira — as Contas do Governo — se, findo o ano em que terminasse o exercício, não as recebesse. Neste ponto cabe a lembrança de que um exercício não se prendia ao ano civil, estendendo-se pelo ano seguinte.

Foi na vigência do Decreto nº 15.770/22, em sessão realizada a 22 de dezembro de 1922 que se constituíram as delegações, cuja criação fora autorizada pela Lei nº 3.454/18, e foram baixadas instruções para seu funcionamento.

Nos primeiros anos de sua instalação, as delegações, cuja criação fora tão protelada e combatida, sob a alegação de que resultariam em aumento de despesa sem retorno, foram reconhecidas pelo país como órgãos de efetivo controle dos recursos públicos.

Dois periódicos — *O Correio da Manhã* e *A Gazeta de Notícias* — publicaram matérias a respeito de sua atuação, ambas na mesma linha de raciocínio, de que a fiscalização por elas exercida justificava a existência.

*O Correio da Manhã*, que antes combatera a idéia, publicou:

“Tem-se uma idéia aproximada da desordem dos serviços burocratas das repartições federais lendo as atas das reuniões coletivas das delegações do Tribunal de Contas que funcionam nos estados.

“O número de papéis impugnados é superior ao daqueles cujo registro é resolvido para a efetuação de pagamentos. As irregularidades, apontadas sumariamente no extrato geral das decisões, são as mais diversas. Desde a falta do empenho prévio da despesa, a de inscrição, até a divergência entre os documentos de uma concorrência administrativa e as contas apresentadas, tudo se encontra nessas atas.

“Os prazos não são absolutamente respeitados e as mais severas exigências do Código de Contabilidade parecem desconhecidas do funcionalismo federal dos estados.

“As irregularidades de toda ordem, que as delegações do Tribunal procuram sanar, negando visto seguidamente a pedidos de empenho de despesa e transformando julgamentos em diligência, a fim de que a repartição oficiante preencha formalidades imprescindíveis, estão a indicar a necessidade de se estender a criação das delegações a todos os estados da União.

“A normalização dos trabalhos de contabilidade em todo o país trará vantagens tão relevantes ao serviço, que mais do que qualquer outra despesa, as do custeio das delegações do Tribunal de Contas por si mesmas se justificam. E a experiência já deu resultados bastantes para uma decisão definitiva.”

Já o jornal *A Gazeta de Notícias* afirmava, de modo ainda mais enfático:

“Um ligeiro exame às atas das resoluções até agora publicadas no Diário Oficial demonstra que tem sido espantoso o resultado da ação dos dele-

gados do Tribunal de Contas na defesa dos cofres do Tesouro Nacional. Por indiferença aos dispositivos legais, por negligência, ou ainda por conveniência, chegam às delegações os processos eivados de tantas falhas e de tantas irregularidades, que bem poucos têm merecido sua aprovação; notando-se, entretanto, que tais processos já passaram por todos os trâmites necessários e seriam presentes à tesouraria ou à pagadoria para a liquidação final, se não estivessem entre essa última seção e as outras (dezenas de outras) os representantes do Tribunal.

“Nos estados, o resultado em benefício do fisco tem sido extraordinário, tem ido além da expectativa geral. É uma pena, portanto, que esse poderoso elemento fiscalizador se circunscreva a um limitado número de repartições.

“As câmaras do Tribunal vêm-se coagidas a deixar de providenciar, por falta de pessoal, bem sabemos; mas, reconhecendo a imperiosa necessidade de serem os seus representantes espalhados por todos os pontos onde o erário se esgota incontinentemente, já era tempo de se ir tratando do assunto para ser exposto ao Congresso, que daqui a poucos dias estará reunido.

“A despesa com o aumento de pessoal apavorará menos os representantes do povo do que as irregularidades que se vêm verificando em quase todas as repartições que estão sendo fiscalizadas – de perto.”

## **6. Os últimos anos da República Velha**

Em fins de 1922 encerrava-se o período presidencial de Epitácio Pessoa, marcado pelas agitações operárias e pelos movimentos tenentistas que conduziram à Revolução de 1930, por isso mesmo considerado um dos mais contestados da República Velha. No dia 15 de novembro de 1922 tomava posse o 11º presidente republicano, Artur da Silva Bernardes.

No ano seguinte, 1923, a Lei nº 4.632, de 6 de janeiro, promoveu nova mudança no Tribunal, extinguindo-lhe as duas câmaras criadas em 1918, passando a Corte a deliberar com a maioria de seus membros. Dispôs a lei, ainda, sobre o corpo de auditores e o Ministério Público, além de estabelecer que o contrato cuja recusa de registro fosse motivada por ausência de lei especial ou falta de dotação orçamentária somente poderia ser executado com aprovação do Congresso.

As constantes crises políticas ocorridas nos diversos estados da Federação levaram o presidente Artur Bernardes a solicitar, em 3 de maio de 1925, uma reforma na Constituição de 1891, tendo proferido, na ocasião, a seguinte mensagem:

“Os trinta e cinco anos, já decorridos, de vida republicana são suficientes para que conheçamos, pela observação e pela experiência, não raro dolorosas, as falhas de nossa organização política.

“É assim que a mais urgente, a mais imperiosa das nossas necessidades, cuja satisfação é quase vital e de cujo exame não podem descurar os representantes da nação, sem sacrificar os interesses fundamentais do país,

consiste na revisão de algumas de suas leis orgânicas, a começar pela sua Constituição, como condição de própria vida interna e internacional da República e do regime federativo.”

Instituída uma comissão especial para estudo da matéria, em setembro de 1926 foi votada pelo Congresso Nacional uma reforma parcial da Constituição de 1891, não sofrendo alteração os dispositivos relativos ao Tribunal de Contas.

Em 15 de novembro de 1926 tomou posse na Presidência da República Washington Luís Pereira de Sousa, candidato único às eleições daquele ano, último presidente do período conhecido posteriormente como a *República Velha*.

A partir de sua posse se tornariam cada vez mais graves e freqüentes as crises políticas e econômicas, levando o país à Revolução de 1930 e inaugurando uma fase na qual o Tribunal seria extremamente enfraquecido.

### III – RETRAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Neste capítulo é apresentada uma fase de retração do Tribunal, compreendida entre a Revolução de 1930 e a ditadura imposta ao país em 1937, com o denominado Estado Novo e a outorga de nova Constituição, que vigoraria até 1945.

Apesar dos avanços obtidos pelo Tribunal na Constituição de 1934, promulgada no intervalo ocorrido entre a Revolução e o Estado Novo, a curta duração de vigência daquela Carta não permitiu que surtisse os efeitos esperados, sendo as conquistas logo a seguir derogadas pela Carta de 1937, mergulhando a Corte em um estado de desprestígio do qual somente viria a emergir em 1945, com o fim da Era Vargas.

#### 1. A Revolução de 1930

A partir de 1922, no final do governo de Epitácio Pessoa, teve início o denominado ciclo revolucionário da República Velha. Sobrevieram a *Revolta dos 18 do Forte*, ocorrida no Rio de Janeiro em 1922; a *Revolta dos Libertadores*, em 1923, no Rio Grande do Sul; a revolução de Isidoro Dias Lopes, em São Paulo, 1924; e, finalmente, a legendária Coluna Prestes, em 1925.

O governo de Artur Bernardes foi, dessa forma, marcado por importantes convulsões político-militares, envolto em um ciclo revolucionário encerrado com a rendição da Coluna Prestes. Esta, sem ter alcançado seu objetivo, de derrubar o governo republicano, serviu para manter viva a chama revolucionária, que atingiria seu apogeu na Revolução de 1930.

O ano de 1929 trouxe a mais profunda das diversas crises enfrentadas pelo governo. O país atravessava uma séria crise econômica, as exportações estavam paralisadas e o financiamento aos cafeicultores estava suspenso em decorrência da quebra da Bolsa de Nova Iorque — o famoso *crack* da Bolsa, ocorrido em fins de outubro daquele ano. Aliada à crise econômica, surgia uma crise política, advinda da

quebra do acordo sucessório conhecido como a política do café-com-leite, que desde 1894 alternava o poder entre Minas Gerais e São Paulo.

Encontrando-se Washington Luís em seu terceiro ano de mandato, examinava-se, naturalmente, a questão da sucessão presidencial. Ainda no mês de junho de 1929 o presidente de Minas Gerais, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, realizou as primeiras sondagens nesse sentido.

A menção ao nome do paulista Júlio Prestes de Albuquerque como candidato sucessor de Washington Luís, fluminense de nascimento, mas político paulista, disparou o sinal de que o rodízio não seria respeitado. Minas Gerais e Rio Grande do Sul firmaram um acordo pelo qual, se Antônio Carlos fosse preterido na sucessão, seria proposto um nome indicado pelo Partido Republicano do Rio Grande do Sul.

Confirmada a escolha de Júlio Prestes, o descontentamento dos mineiros levou-os à oposição, juntamente com o Rio Grande do Sul e a Paraíba, formando a Aliança Liberal, de Getúlio Vargas e João Pessoa. Apesar da força adquirida pela candidatura liberal e da adesão maciça dos mais diversos grupos políticos, Júlio Prestes foi eleito presidente da República, a 1º de março de 1930, com posse prevista para 15 de novembro do mesmo ano.

A insatisfação da oposição com o resultado das eleições — suspeitas de fraude — aliado ao assassinato de João Pessoa fez eclodir a revolução, com o apoio das forças armadas.

Pela revolução, Getúlio Vargas, candidato derrotado nas eleições presidenciais de 1º de março, chegou à Presidência da República a 3 de novembro de 1930, após a deposição de Washington Luís, ocorrida a 24 de outubro de 1930. Nesse intervalo o governo foi exercido pela transitória Junta Governativa Provisória.

Vitoriosa a Revolução e iniciada a denominada *2ª República*, ou *República Nova*, os primeiros anos do governo Getúlio Vargas mostraram-se de tendência francamente ditatorial. Seguiu-se forte intervenção na vida econômica do país, passando pelo comércio e exportação do café, com forte supressão da liberdade dos negócios, produzindo reflexos perturbadores na situação política.

A Constituição de 1891 foi substituída por uma lei de organização do Governo Provisório, consubstanciada no Decreto nº 19.398, datado de 11 de novembro de 1930.

Neste cenário, o Tribunal de Contas perdeu importantes atribuições, sofrendo pesados golpes e profunda mutilação no exercício de suas competências em decorrência da discricionariedade conferida ao chefe do Executivo pelos decretos editados, a começar pelo antes mencionado que, ao instituir o Governo Provisório, dispôs que o mesmo iria exercer “*em toda a sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo como também do Poder Legislativo*”.

Tal retrocesso não poderia ser diferente pois, como bem salientou o ministro Ewald Sizenando Pinheiro, “*Tribunal de Contas e regime de arbítrio não se ajustam ou conciliam, não podem conviver juntos, dadas as naturais e incontornáveis restrições impostas ao controle*”.

O enfraquecimento do Tribunal se fez notar tanto na supressão do controle e registro prévio das ordens de pagamento quanto na extinção de cargos. Em 1931, o Decreto nº 19.824, de 26 de janeiro, reduziu o número de ministros para oito. Foram igualmente extintos um cargo de auditor e o Tribunal perdeu, ainda, um representante titular e um adjunto do Ministério Público.

O ministro da Fazenda de Getúlio Vargas, José Maria Whitaker, alegando “*uma economia de pouco mais de quatrocentos contos*”, conseguiu extinguir as delegações criadas em 1918 e instaladas em 1922, suprimindo do Tribunal instrumentos tão duramente conquistados.

Com a Revolução de 1930 e a reformulação produzida por Getúlio Vargas, inclusive com a dissolução do Congresso Nacional, o relatório do Tribunal contendo a situação das contas do governo referente ao exercício de 1929 foi apresentado ao chefe do Governo Provisório, publicado em 1931, não tendo havido relatórios relativos aos exercícios de 1930 a 1933.

Instalado o governo provisório da Revolução, deu-se nova alteração na direção do Tribunal de Contas. Em sessão realizada no dia 29 de dezembro de 1930 foi eleito presidente o ministro Agenor Lafayette de Roure, que ocupara o cargo de ministro da Fazenda da Junta Governativa Provisória de 1930. Ex-secretário do presidente Epitácio Pessoa, foi nomeado ministro do Tribunal de Contas por decreto de 6 de novembro de 1922. Eleito primeiro vice-presidente do Tribunal à época da criação do cargo, por força da Lei nº 5.471, de 6 de junho de 1928, presidiu a Corte de 1931 a 1934, ano em que se aposentou, a 17 de outubro, e deixou a Instituição, dela desligando-se definitivamente em 20 de outubro seguinte.

O descontentamento era generalizado no país em relação ao governo de Getúlio Vargas, que nascera provisório mas que ameaçava tornar-se permanente. As manifestações de insatisfação partiam especialmente de São Paulo, estado que mais sofria com a intervenção federal e com a opressiva presença do governo no comércio de café. Aliado a isso, o Rio Grande do Sul, estado de Getúlio Vargas, dominava o cenário político, do que resultava uma política econômica cada vez mais voltada para o sul, em detrimento dos paulistas.

Esse quadro tornava propício o aparecimento de diversas agitações, merecendo destaque a Revolução Constitucionalista de 1932, irrompida a 9 de julho daquele ano. A Revolução de 1932 foi vencida, derrotada em seu aspecto militar; entretanto, alguns de seus objetivos primordiais foram alcançados, especialmente o da redemocratização do país, com o retorno das eleições e o fim do regime discricionário de Getúlio Vargas. A História registra que sem a Revolução de 1932 não teria havido a Constituição de 1934.

Assim, em 1932, já sob os efeitos da onda redemocratizadora que se alastrava pelo país, e que levaria à promulgação da Constituição de 1934, o novo ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha, incumbiu uma comissão de juristas de redigir o projeto de reorganização do Tribunal de Contas.

Dos estudos daquela comissão a Corte teve restauradas importantes atribuições, conforme se verá adiante, entre elas o retorno das delegações, insertas na Carta de 1934.

## **2. A Constituição de 1934**

No processo que buscava redemocratizar o país, em 15 de novembro de 1933 instalou-se a Assembléia Nacional Constituinte, no Palácio Tiradentes, encarregada de discutir e votar o projeto de Constituição a ela encaminhado em 10 de novembro, recém-aprovado, a 6 de novembro, por comissão especialmente designada por Getúlio Vargas para este fim.

Concluídos os trabalhos da Assembléia, em 16 de julho de 1934 foi promulgada a nova Constituição, inspirada no modelo alemão, da República de Weimar, de 1919, e na Constituição espanhola de 1931, que elegeu Getúlio Vargas para cumprir o mandato presidencial no período compreendido entre 1934 e 1938, em continuação ao cargo de chefe do governo provisório que exercia desde 3 de novembro de 1930, quando tomou o poder.

O ano da promulgação da nova Constituição coincidiu com a renovação da Presidência do Tribunal de Contas. Em substituição ao ministro Agenor de Roure — após a interina gestão do ministro Francisco de Paula Monteiro de Barros Lima<sup>12</sup> — assumiu a presidência da Casa o ministro Octávio Tarquínio de Sousa Amarantho. Procurador do Tribunal de Contas desde 1918, foi nomeado ministro em 16 de novembro de 1932 e ocupou a Presidência até 1936.

Antes de deixar a Presidência do Tribunal o ministro Agenor de Roure deu à Corte valiosa contribuição. Tomou assento na comissão especial, reunida no Itamarati, que elaborou o anteprojeto da Constituição, cabendo-lhe, na condição de presidente do Tribunal, redigir o capítulo a ele relativo. Os princípios fundamentais do projeto por ele apresentado quase não foram alterados, vindo a ser recepcionados no texto constitucional.

Consagravam-se, então, pela nova Carta, as grandes reivindicações do Tribunal em matéria de sua competência e coroava-se o trabalho e a persistência de todos que por elas haviam lutado, como Dídimo Agapito, Alfredo Valladão e Agenor de Roure, entre outros.

---

12. Renunciou ao cargo de vice-presidente do Tribunal, deixando vaga a Presidência, que vinha ocupando desde 3 de novembro de 1933, quando o presidente Agenor de Roure foi posto à disposição do Governo Provisório para tomar parte na comissão encarregada de redigir o anteprojeto da nova Constituição. Em função da renúncia, procedeu-se à eleição de novo vice-presidente, em sessão de 21 de maio de 1934, tendo sido eleito Octávio Tarquínio, que assumia, assim, interinamente, a Presidência do Tribunal de Contas, até o retorno de Agenor de Roure. Posteriormente, em virtude da aposentadoria de Agenor de Roure, ocorrida a 17 de outubro, e da declaração de vacância do cargo, a 5 de novembro de 1934 foi eleito presidente do Tribunal o ministro Octávio Tarquínio para cumprir o restante do mandato do ano de 1934, reeleito em 28 de dezembro seguinte para o ano de 1935.

Em homenagem à aposentadoria de Agenor de Roure o novo presidente do Tribunal, ministro Octávio Tarquínio, proferiu discurso, em sessão realizada a 23 de outubro de 1934, elogiando e agradecendo ao ministro a atuação correta e devotada à Corte, especialmente pelos seus *“trabalhos, os seus livros, os seus votos neste Tribunal e, por último, a sua colaboração no anteprojeto da Constituição”*.

As perspectivas eram promissoras. Tudo indicava um caminho de retorno à normalidade. O país tinha uma Constituição moderna, expressa em um texto relativamente avançado, na qual ao Tribunal de Contas eram conferidos amplos poderes e atribuições há muito reivindicadas. Até em matéria de instalações físicas o Tribunal estava alcançando conquistas. Em junho daquele ano de 1934 foi autorizada a construção de um edifício-sede, centralizando todas as repartições do Ministério da Fazenda e do Tribunal de Contas, em substituição ao velho casarão da avenida Passos, já bastante desgastado pelo tempo.

A Constituição de 1934 não só restabeleceu parcialmente a democracia no país como ampliou substancialmente as competências do Tribunal de Contas expressas na Carta Política anterior. O Tribunal, mantido, foi contemplado com quatro artigos, 99 a 102, e quatro parágrafos, num total de oito dispositivos.

Enquadrado na Seção II, Capítulo VI, do Título I, como órgão de cooperação nas atividades governamentais, ao Tribunal ficou atribuído o acompanhamento, diretamente ou por delegações, da execução orçamentária, e lhe foi dado, constitucionalmente, o caráter de corpo de julgamento, com competência para julgar as contas dos responsáveis por bens ou dinheiros públicos.

Competia-lhe, ainda, o registro prévio de qualquer ato da administração pública de que resultasse obrigação de pagamento. Ficou mantido, também, o registro dos contratos que por qualquer modo interessassem à despesa ou à receita, condição sem a qual não se tornavam perfeitos e acabados. Recepcionando a Lei nº 4.632, de 1923, estipulou a Carta que os contratos cujo registro fosse recusado pelo Tribunal teriam a execução suspensa até pronunciamento do Poder Legislativo.

A suspensão da execução dos contratos registrados sob protesto pelo Tribunal fora tema constante do anteprojeto de Agenor de Roure. O debate que originou a proposta consagrada na Constituição, entretanto, remonta a data muito anterior.

Em sessão realizada em 16 de julho de 1918, quando o Tribunal apreciava determinado contrato, o ministro Alfredo Valladão, vencido em seu voto, expôs sua tendência doutrinária no sentido de que o ato registrado sob protesto não poderia ter execução antes que o Congresso o aprovasse, *“única doutrina compatível com a própria razão de ser do Tribunal de Contas”*, segundo o ministro, uma vez que, em sua opinião, o registro sob protesto era um recurso para o Congresso, do qual o Tribunal era uma delegação.

Alfredo Valladão voltou a defender sua tese no mesmo ano de 1918, quando o ministro da Fazenda, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, solicitou projeto de reforma do Tribunal de Contas, tendo se manifestado nos seguintes termos:

“Se os atos do governo impugnados pelo Tribunal de Contas pudessem vigorar antes que o Congresso deliberasse, teria desaparecido o exame prévio.

“E não procede o argumento de que não tendo efeito suspensivo o registro sob protesto, desnecessário ficava sendo o recurso ‘porque o Governo poderia se comunicar diretamente com o Congresso, solicitando a aprovação dos atos impugnados pelo Tribunal de Contas’.

“A necessidade do intermédio do Tribunal de Contas se justifica porque:

1) dá provimento ao recurso do governo, quando procedentes forem as suas razões;

2) no caso contrário, expõe-se ao Congresso a sua opinião motivada e indispensável para que este possa deliberar com pleno conhecimento de causa.”

O acerto da doutrina de Alfredo Valladão não fora compreendido naquela denominada *Reforma Venceslau Brás*, de 1918, mas viria a ser recepcionado pelo art. 157 da Lei nº 4.632, de 6 de janeiro de 1923, e agora consagrado, então, na Constituição de 1934, abrigado no artigo 101, caput.

Além dessas modificações, estipulou a Carta que os ministros do Tribunal continuariam a ser nomeados pelo presidente da República, após aprovação do Senado.

A recusa de registro por falta de saldo no crédito, ou por imputação a crédito impróprio, tinha caráter proibitivo. Sendo outro o fundamento da recusa, a despesa poderia ser realizada após despacho do presidente da República, cabendo ao Tribunal efetuar o registro sob reserva (nova denominação, em substituição ao *registro sob protesto*) e interpor recurso *ex officio* para a Câmara dos Deputados.

Algumas competências, no entanto, já vinham sendo exercidas pelo Tribunal de Contas com base em leis ordinárias, a exemplo daquela conferida para julgar as contas dos responsáveis. Em verdade, o que a Constituição fez, neste caso, foi institucionalizar a competência atribuída pela lei ordinária de 1918.

Importante atribuição conferida pela Constituição de 1934 foi a emissão de parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas, agora denominadas constitucionalmente *contas do presidente da República*, para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados. Essa prerrogativa, antes estabelecida pela lei ordinária — Decreto Legislativo nº 2.511, de 20 de dezembro de 1911 — não passou de letra morta durante 23 anos, conforme antes mencionado, só vindo a se tornar competência de fato do Tribunal de Contas, e a ser exercida em sua plenitude com a elevação à categoria de norma constitucional, expressa no artigo 102.

Para que se tenha uma idéia do desuso dessa competência atribuída pela lei ordinária, vejamos o que está consignado na ata da sessão de 24 de setembro de 1930 — quase vinte anos passados desde a edição do Decreto nº 2.511 — quando o Tribunal apreciava processo relativo a um pedido de informações da Câmara dos Deputados:

“1º - Que até então só haviam sido remetidos oficialmente ao Tribunal três balanços sintéticos organizados pela Contadoria Central da

República e haviam sido remetidos, não pelos ministros da Fazenda, mas pelo contador-geral;

2º - que de alguns outros o Tribunal apenas tivera conhecimento em caráter particular e por delicada gentileza daquele alto funcionário;

3º - que todos esses balanços, conquanto mais desenvolvidos nos últimos anos, não preenchiam inteiramente as prescrições legais e regulamentares;

4º - que, em consequência desse fato, o presidente do Tribunal resolvera mandar incluir em seus relatórios anuais todos os dados constantes da escrituração do mesmo Tribunal sobre a receita e despesa públicas, únicos elementos de que este dispunha para exercer a ação supletiva que lhe fora atribuída pela lei.”

Somente com a Constituição de 1934, portanto, iniciava-se efetivamente a rotina de encaminhamento das contas do presidente da República, acompanhadas de parecer prévio emitido pelo Tribunal. As contas do exercício de 1934, apresentadas em sessão de 30 de abril de 1935, foram as primeiras na história do Tribunal a serem examinadas por um ministro relator para esse fim designado — Augusto Tavares de Lyra —, encargo que desde a criação competia ao presidente da Casa.

Em exposição feita pelo presidente do Tribunal, Octávio Tarquínio, na sessão instalada para apreciar o parecer do relator, ficou manifesta a data significativa:

“Ao declarar aberta a sessão de hoje, quero congratular-me com os meus eminentes colegas. Pela primeira vez, nos quarenta e três anos de sua existência, vai este Tribunal dar parecer sobre as contas da gestão financeira relativa ao exercício de 1934.”

Finalizando, após tecer considerações a respeito das funções do Tribunal em matéria da tomada de contas estipulada pela Constituição, concluiu o presidente:

“Dentro dessa orientação salutar, eu afirmo sem temor de engano que a colaboração do Tribunal de Contas não faltará, realizando integralmente o que dela esperou o legislador constituinte.”

Realmente, desde aquele memorável exercício de 1934, até os dias atuais, mesmo diante das adversidades de regimes de exceção adotados no país o Tribunal sempre emitiu seu parecer, anualmente, de modo ininterrupto, contribuindo de forma efetiva para o exame da regularidade das contas públicas<sup>13</sup>.

### **3. A nova Lei Orgânica – Lei nº 156/35**

Promulgada a Constituição, e ampliadas a competência e a jurisdição do Tribunal, sobrevieram novas leis e decretos regulamentadores daquelas competências constitucionalmente conferidas.

---

13. Registre-se, como única exceção, que, relativamente a 1937, não há, nos arquivos do Tribunal, referência ao Relatório e Parecer emitido sobre as contas daquele exercício, levando os pesquisadores à suposição de que não foram elas submetidas a aprovação naquele ano.

O primeiro deles foi o Decreto Legislativo nº 12, de 28 de dezembro de 1934, que fixou normas relativas ao registro de ordens de pagamento e aos procedimentos para registro de créditos abertos, suplementares e extraordinários, não empenhados.

No ano seguinte, 1935, foi editada a Lei nº 156, de 24 de dezembro, que se transformou na lei orgânica do Tribunal de Contas em face da nova Constituição. Com a reformulação, o corpo de ministros passou a contar com sete membros e fixou-se em quatro o número de auditores, além de dois membros do Ministério Público, um procurador-geral e um adjunto.

Para atender as necessidades e conveniências do serviço sem prejuízo da ação fiscalizadora, a Lei nº 156/35 instituiu, conforme disposto no art. 25, a figura do ministro semanário, designado mediante rodízio — do mais antigo para o mais recente —, responsável pelo registro diário das ordens de pagamento, de adiantamento e de distribuição de crédito cujo valor não excedesse um determinado limite fixado em lei, desde que certo e discriminado fosse o credor, segundo critérios definidos pelo regimento interno do próprio Tribunal.

A competência do ministro semanário limitava-se ao registro do ato nas condições antes mencionadas, podendo expedir as diligências que julgasse necessárias. A recusa do registro, entretanto, assim como o registro posterior, sob reserva, era competência exclusiva do Tribunal. Se o processo tivesse parecer contrário ou a matéria envolvesse interpretação, a competência era sempre do Tribunal.

Depreende-se que a instituição da figura do ministro semanário foi uma medida adotada com vistas a agilizar os registros de rotina, sem, contudo, suprimir o caráter de deliberação colegiada, tradicionalmente vigente na Corte.

A lei ampliou de modo considerável o instituto da prescrição de contas. Os decretos anteriores, nº 392 e nº 2.409, de 1896; nº 13.247, de 1918; e nº 13.868, de 1919, haviam declarado prescritas as contas anteriores a 1º de janeiro de 1891, ainda não julgadas.

O Decreto nº 15.770, de 1922, havia determinado no art. 205 que as contas relativas ao período compreendido entre 1º de janeiro de 1891 e 31 de dezembro de 1922 seriam tomadas por uma comissão especial nomeada pelo governo e composta de funcionários do Tesouro e do Tribunal de Contas.

A nova lei orgânica, por sua vez, declarou prescritas as contas de responsáveis anteriores a 1º de janeiro de 1915, ainda não julgadas pelo Tribunal de Contas, desde que não estivessem os responsáveis em alcance já verificado. As contas em atraso, compreendidas até o encerramento do exercício de 1934, seriam levantadas mediante exame aritmético e confrontação dos documentos, expedindo-se quitação aos responsáveis, quando regulares.

Se o exame concluísse pela existência de alcance, seria constituído processo regular de tomada de contas.

Dois anos depois, a Lei nº 573, de 8 de novembro de 1937, viria elastecer ainda mais o prazo de prescrição, estendendo-o até 1º de janeiro de 1916, determinando que as contas até 1934 fossem tomadas apenas mediante exame aritmético, princípio que viria a ser consagrado pelo Decreto-lei nº 426, de 12 de maio de 1938.

O instituto da prescrição foi, assim, amplamente utilizado, por meio da edição de sucessivas leis e decretos, com o propósito de agilizar e desafogar o Tribunal de Contas de diversos processos acumulados por longos anos, sem julgamento, nos quais não constasse débito em poder dos responsáveis. Para que se tenha uma idéia do expressivo volume de processos pendentes de julgamento, o ministro Ruben Rosa revelou, em 1949, que naquele ano havia contas ainda a serem julgadas desde 1889.

O ministro Ewald Sizenando Pinheiro, em seu *O controle financeiro pelo Tribunal de Contas da União*, de 1958, criticou a medida, assinalando que somente se prestava ela a comprometer a fiscalização exercida pelo Tribunal, “*tornando-a frouxa, serôdia, ineficiente e até impossível.*”

#### **4. A Constituição do Estado Novo de 1937**

A democracia instalada no país com a promulgação da Constituição de 1934 viria a se revelar apenas aparente. Havia no governo uma tendência ao autoritarismo que se denunciaria no golpe do Estado Novo.

O Tribunal de Contas sentiu o peso do autoritarismo de Vargas antes mesmo da implantação do novo regime. As contas do exercício de 1936 — cujo Relator foi o ministro Francisco Thompson Flores — mereceram parecer contrário à aprovação, acolhido pelo Plenário da Corte em sessão de 26 de abril de 1937. Foi aquela a primeira e única vez em que tal fato ocorreu.

A Câmara dos Deputados, entretanto, por força do Decreto Legislativo nº 101, de 25 de agosto seguinte, acolhendo Mensagem do presidente da República a ela encaminhada em 15 de maio pelo ministro da Fazenda, declarou-as aprovadas.

A atitude, adotada com amparo em critérios estritamente técnicos, custaria caro ao ministro Thompson Flores. Por ato do governo foi ele posto em disponibilidade, não mais regressando ao Tribunal, vindo a ser aposentado anos depois, em 30 de outubro de 1950.

A Constituição Federal de 1934 vigorou somente até 10 de novembro de 1937, quando Getúlio Vargas, em plena campanha eleitoral pela sua sucessão, promoveu o golpe e instituiu o Estado Novo, outorgando ao país a Constituição de 1937, cujo texto foi elaborado pelo jurista Francisco Campos a partir das concepções autoritárias e centralistas dos regimes fascistas europeus, notadamente o modelo polonês, com forte preponderância do Poder Executivo sobre os demais poderes.

O Tribunal de Contas perdeu força, juntamente com o Congresso Nacional, fechado por Getúlio Vargas. Em mensagem lida ao povo brasileiro, assim se referiu o presidente ao Poder Legislativo:

“A manutenção desse aparelho inadequado e dispendioso era de todo desaconselhável. Conservá-lo seria evidentemente obra de espírito acomodaticio e displicente, mais interessado pelas acomodações da clientela política do que pelo sentimento das responsabilidades assumidas.”

A Carta era absolutamente ditatorial e o poder era extremamente centralizado, política e administrativamente. O Poder Legislativo nunca chegou a ser instala-

do no período compreendido entre 10 de novembro de 1937 e 28 de fevereiro de 1945 e a Constituição na prática não vigorou, pois Getúlio Vargas governava pela via dos decretos-leis.

A Divisão de Orçamento do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, criado em 1938, foi responsável, durante todo o período em que vigorou o Estado Novo, pela preparação e elaboração do processo orçamentário do país, em cooperação com o Ministério da Fazenda e sob a supervisão direta e exclusiva do presidente da República.

Nesse panorama, outro não poderia ser o resultado. A Constituição de 1937 foi extremamente desfavorável ao Tribunal de Contas, dedicando-lhe um só artigo, o de nº 114, que dispunha destinar-se ele ao acompanhamento, diretamente ou por delegações, da execução orçamentária, ao julgamento dos responsáveis por bens ou dinheiros públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União.

Seus ministros continuaram a ser nomeados pelo presidente da República, porém com aprovação do Conselho Federal, este em substituição ao Senado, fechado. A eles foram conferidas as mesmas garantias asseguradas aos membros do Supremo Tribunal Federal, que voltava a assim se denominar após a Constituição de 1934 haver denominado aquele órgão de Corte Suprema.

Como agravante, a teor do parágrafo único do artigo 114, a organização do Tribunal ficou delegada à lei ordinária e, na prática, sua atuação, vinculada ao Ministério da Fazenda, ficou bastante limitada, fazendo parte, inclusive, da estrutura daquele ministério, por cujo orçamento corriam as dotações orçamentárias de suas despesas.

Além das restrições, a Carta de 1937 repetiu o que Rui Barbosa havia considerado como um equívoco na Constituição de 1891: declarou *instituído um* Tribunal de Contas.

Passados sete dias da outorga da Constituição, foi sancionado o Decreto-lei nº 7, de 17 de novembro de 1937, que estipulou que o Tribunal de Contas continuaria a exercer, em caráter provisório, sua jurisdição e competências anteriores, com a recusa a registro devendo ser comunicada ao presidente da República, e não mais ao Congresso Nacional, fechado por Vargas. O Poder Executivo era exercido cumulativamente com o Legislativo pelo presidente e o Tribunal de Contas mantinha-se em posição indefinida entre os dois poderes.

Essa indefinição se revelava no próprio texto da Carta, que trazia o art. 114 abrigado junto aos órgãos do Poder Judiciário, após os dispositivos referentes ao Supremo Tribunal Federal, à Justiça dos Estados, Distrito Federal e Territórios, distanciados do Poder Legislativo e da elaboração orçamentária. Esta, por sua vez, estava abrigada nos artigos 67 a 84, junto ao Conselho Federal e às atribuições do presidente da República.

A nova Constituição omitiu qualquer referência acerca da emissão do parecer prévio, pelo Tribunal de Contas, sobre as contas prestadas pelo presidente da República. Nesse novo cenário político vigente no país, as contas do governo passaram a ser objeto de Parecer-Relatório, com aprovação por meio de decreto-lei do próprio

presidente da República. Ou seja, o presidente da República prestava as contas de sua gestão, o Tribunal emitia parecer não opinativo e o próprio presidente da República as aprovava, por meio de decreto-lei.

Essa omissão era compreensível, na opinião do ministro Ruben Rosa, que sobre ela se expressou em seu parecer sobre as contas do governo relativas ao exercício de 1938, apreciado na sessão extraordinária de 10 de julho de 1939, coligido em seu *Direito e Administração*:

“...a vigorante Carta, de modo lógico, — atenta à estrutura do regime instituído (art. 73) — não cometeu o ‘julgamento político’ dos atos financeiros do presidente da República à Câmara dos Deputados. Na vigente Carta Política, a ausência de norma a respeito é uma questão de coerência técnica.<sup>14</sup>”

## 5. O Decreto-lei nº 426/38 – Corpo e Vida do novo Tribunal

Em face da nova Constituição vigente no país, o Tribunal de Contas passou a ser regulamentado por nova lei orgânica, consubstanciada no Decreto-lei nº 426, de 12 de maio de 1938, alterado posteriormente pelo Decreto-lei de nº 475, de 8 de junho do mesmo ano.

Pela nova lei foram mantidos os quatro corpos: Deliberativo, composto de sete ministros; Especial, composto de quatro auditores nomeados após seleção por concurso de títulos, a quem competia relatar as tomadas de contas e substituir os ministros em suas faltas eventuais; Instrutivo, composto pelos funcionários da secretaria do Tribunal, inclusive as delegações; e o Ministério Público, composto de um procurador e um adjunto.

Os contratos celebrados pela União, cujo julgamento da legalidade competia ao Tribunal — e que só após seu registro se tornariam perfeitos e acabados —, deveriam ser a ele encaminhados em um prazo de vinte dias, a contar da publicação; esta, por sua vez, dar-se-ia em um prazo máximo de também vinte dias, após a assinatura. O Ministério Público providenciaria o exame do contrato e, na hipótese da não observância desses prazos, representaria ao Tribunal, através de promoção.

O Tribunal dispunha, por fim, de um prazo de quinze dias para deliberar a respeito da legalidade, findo o qual ocorria o registro automático. Restaurava-se, assim, regra já abolida pela Constituição de 1934, do registro automático de contratos por decurso de prazo. Nos termos daquela Carta, ficava a execução dos contratos, quando recusado o registro pelo Tribunal de Contas, sujeita à apreciação do Poder Legislativo.

Em face da supressão do Poder Legislativo agora processada pelo Estado Novo, tal modificação afigurava-se até compreensível.

---

14. A Câmara dos Deputados estava fechada e o art. 73 da Constituição de 1937, conferindo extensos poderes ao presidente da República, dispunha: “*O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do país.*”

Nos casos de recusa de registro, o presidente da República poderia mandar executar o contrato, “*se o bem público ou o interesse da administração o reclamar*”. Em assim ocorrendo, cabia ao Tribunal ordenar o registro sob reserva, dando conhecimento do fato à Câmara dos Deputados dentro de quinze dias, contados do ato, ou do início da sessão legislativa, caso a ocorrência se desse no interstício compreendido entre uma e outra sessão legislativa.

Considerando que na vigência do Estado Novo a Câmara dos Deputados não se reuniu, a providência acima mencionada não passou de letra morta, prevalecendo, sempre, o despacho presidencial, com a comunicação do registro sob reserva sendo feita ao próprio presidente da República.

O Tribunal sentiu profundamente as modificações introduzidas na legislação e o ineditismo da *instituição* do órgão. Em 1939, ao apresentar o relatório do Tribunal de Contas referente ao exercício de 1938, o ministro-presidente Augusto Tavares de Lyra manifestou-se sobre a *instituição* do Tribunal pela Constituição de 1937, nos seguintes termos:

“A Carta constitucional de 10 de novembro de 1937 não manteve o antigo Tribunal de Contas: criou um outro órgão de fiscalização financeira a ser organizado por lei ordinária. O que tínhamos continuou a funcionar apenas em caráter provisório, e por força do Decreto-lei nº 7, de 17 daquele mês e ano, em um de cujos consideranda se declarou que desapareceria logo que tivesse ‘corpo e vida’ o novo instituto, o que sucedeu em maio do ano seguinte, com a expedição do Decreto-lei nº 426.

“Este, que é, na hora que passa, a lei orgânica do Tribunal, não alterou sua finalidade: fiscalizar a administração financeira e julgar as contas dos responsáveis por bens, valores e dinheiros da nação; mas dentro de uma estrutura legal diferente.”

Também o relator das contas do governo relativas ao exercício de 1938, ministro Ruben Rosa, ao apresentar o seu parecer na sessão extraordinária de 10 de julho de 1939, manifestou-se sobre a extravagância de se instituir um órgão criado há quase cinquenta anos:

“A Carta constitucional de 10 de novembro de 1937 instituiu um ‘novo Tribunal’. É verdade que só através do Decreto-lei nº 426, de 12 de maio de 1938, teve ‘vida e corpo’. Até então, o ‘antigo’, criado pelo Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890 (Constituição de 1891, art. 89), e mantido pela Constituição de 1934 (art. 99) continuou a exercer as suas funções dentro dos limites que lhe foram traçados (Decreto-lei nº 7, de 17 de novembro de 1937).”

### **5.1. As delegações**

O artigo 114 da Constituição de 1937, ao *instituir* o Tribunal de Contas, estabeleceu que o órgão poderia desincumbir-se de suas atribuições por meio de “*delegações organizadas de acordo com a lei*”. Mantinham-se, então, as delegações criadas

por lei ordinária em 1918, instaladas em 1922, extintas com a Revolução de 1930 e recriadas definitivamente pela Constituição de 1934.

O Decreto-lei nº 426/38, editado com vistas a organizar o Tribunal de Contas, dispôs, em seu artigo 14, que, para acompanhar a execução orçamentária e julgar em 1ª instância as contas dos responsáveis, haveria junto a cada uma das delegacias do Tesouro Nacional uma delegação permanente do Tribunal de Contas, composta de um delegado e tantos assistentes quantos fossem necessários, a juízo do Tribunal, escolhidos por ele próprio, dentre os funcionários da Secretaria. As delegações funcionariam no mesmo edifício onde estivesse instalada a repartição junto à qual servissem.

Além das delegações permanentes, dizia o artigo 15 que poderia o Tribunal criar outras, junto às repartições arrecadadoras e pagadoras, quando o movimento das repartições e o interesse da fiscalização justificassem a medida.

Entre outras atribuições, cabia às delegações:

- a) registrar os créditos distribuídos às repartições junto às quais atuavam;
- b) examinar e registrar previamente as ordens de pagamento e de adiantamento expedidas por aquelas repartições;
- c) deliberar sobre a legalidade da aplicação dos adiantamentos recebidos;
- d) julgar as contas dos responsáveis dentro de sua alçada; e
- e) instruir os recursos de suas decisões ou julgados.

Das decisões adotadas pelas delegações no desempenho de suas atribuições caberia recurso ao Tribunal, interposto no prazo de trinta dias, contados da intimação da sentença, nos casos de julgamento de responsáveis, ou da decisão definitiva, nos demais casos.

Em face da atribuição contida no decreto-lei o Tribunal baixou o Ato nº 2, de 11 de novembro de 1938, estabelecendo normas detalhadas para a organização e funcionamento das delegações.

O artigo 21 do Decreto-lei nº 426/38 estabeleceu que a designação dos delegados e assistentes das delegações seria competência do Tribunal de Contas. Posteriormente, essa escolha veio a ser estipulada como competência do presidente do Tribunal, por força do Decreto-lei nº 2.523, de 28 de agosto de 1940.

Quanto às delegações a que dizia respeito o artigo 15, o Decreto-lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, determinou, em seu artigo 85, que as mesmas seriam criadas somente por ato do Governo, não mais por iniciativa do Tribunal.

Nos anos seguintes, diversas delegações foram criadas, além daquelas mantidas nos estados, podendo-se citar, entre as de maior expressão, aquelas criadas junto aos ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1941; da Viação e Obras Públicas, também em 1941; e da Agricultura, em 1942.

Merecem destaque, no entanto, as que desempenhavam suas atribuições junto aos ministérios militares e ao Departamento Federal de Compras (esta instituída pelo Decreto-lei nº 2.206, de 20 de maio de 1940), pela sistemática especial a que

obedeciam, sendo que aquelas atuantes junto aos ministérios militares não registravam despesas, limitando-se a fiscalizar os balancetes mensais.

A delegação que atuava junto ao Departamento Federal de Compras, criada pelo mesmo decreto-lei que instituiu o departamento, era a que mais restrições sofria. Os contratos celebrados para aquisição de material, de consumo ou permanente, excetuavam-se do exame e registro prévio efetuado pelo Tribunal, a teor do disposto no art. 39 do Decreto-lei nº 2.206, de 1940. Além disso, teria de deliberar sobre as ordens de pagamento e contratos dentro de oito dias do recebimento — as demais dispunham de vinte dias —, considerando-se automático o registro ao final desse prazo.

Alguns anos depois, o Decreto-lei nº 4.400, de 24 de junho de 1942, extinguiu todas as delegações do Tribunal de Contas mantidas junto às repartições arrecadoras e pagadoras, conservando somente aquelas atípicas, junto aos ministérios militares — que não registravam despesas — e ao Departamento Federal de Compras, de atuação restrita.

## 5.2. O exame do mérito das contas

Por força do disposto no art. 56 do recém-editado decreto-lei, era vedado que o controle do Tribunal se estendesse ao exame da utilidade, conveniência ou oportunidade da despesa efetuada.

Sobre a estranha vedação, pronunciou-se o ministro Ewald Pinheiro, anos depois, em 1992:

“Quer dizer: compelia-se ou constringia-se o Tribunal a registrar despesa tida por inútil, inconveniente ou inoportuna, reduzindo-se assim, quando não se anulando, a eficiência do controle.

“O controle para ser bem exercido há de ser, ao mesmo tempo, **quantitativo e qualitativo**. Não basta saber **quanto** foi gasto, num exame meramente aritmético. É mister conhecer também **onde, quando, em que, por que e para que** foram os recursos públicos despendidos. É a aplicação do princípio custo-benefício ou custo-resultado, inafastável do controle exato e completo dos gastos do Erário.” (Grifos no original).

## 5.3. Prescrição de contas

Pela nova lei orgânica, as contas dos exercícios anteriores a 1916 foram consideradas prescritas, exceto se acusassem saldo de caixa retido em poder do responsável. O dispositivo alcançava todas as contas sobre as quais o Tribunal ainda não tivesse proferido julgamento definitivo. Determinou, ainda, que fosse expedida quitação às contas prescritas e levantadas as respectivas cauções e depósitos dos responsáveis, e efetuado o cancelamento das fianças.

No que respeitava às contas relativas aos exercícios de 1916 a 1934, deveriam ser observadas as normas estatuídas na Lei nº 573, de 8 de novembro de 1937, procedendo-se somente a exame aritmético.

#### **5.4. As contas do presidente da República**

Com relação ao exame das contas do presidente da República, apesar do silêncio da Constituição sobre o tema, o Decreto-lei nº 426/38 já mencionava de forma expressa a sistemática de emissão de parecer pelo Tribunal. Rompendo a tradição legal, as contas deveriam ser encaminhadas ao presidente da República, após a emissão do parecer do Tribunal, e aquele as enviaria à Câmara dos Deputados. Em verdade, eram elas encaminhadas somente ao próprio presidente Vargas, em face do fechamento do Congresso.

Ante o silêncio da Constituição de 1937, o relator das contas do exercício de 1944, ministro Alvim Filho, viria a sustentar em seu Voto estar ele desobrigado da emissão de parecer, argumentando tratar-se de isenção implícita, reforçada pela circunstância de a Constituição de 1937 não contemplar, entre os crimes de responsabilidade, os atos atentatórios às leis orçamentárias.

A tese, no entanto, não floresceu, e o Tribunal de Contas seguiu cumprindo as normas ditadas pelo Decreto-lei nº 426/38, como anualmente vinha procedendo.

#### **6. A caminho da sede definitiva**

Em 3 de outubro de 1938, data escolhida em comemoração ao oitavo aniversário da Revolução de 1930, Getúlio Vargas presidiu a cerimônia de lançamento da pedra fundamental do edifício-sede do Ministério da Fazenda, cuja construção fora autorizada em 1934 e que abrigaria também o Tribunal de Contas. O local escolhido para a construção, que seria iniciada em 1º de agosto de 1939, foi a Esplanada do Castelo, em um terreno permutado com a prefeitura do então Distrito Federal.

Desde o ano de 1937, quando deixou o prédio da avenida Passos, o Tribunal de Contas instalou-se no prédio do IPASE, na cidade do Rio de Janeiro. Em 5 de julho de 1939 se mudaria, ainda a título provisório, para o 2º e 3º andares do Edifício Andorinha, na avenida Almirante Barroso, nº 81, na mesma cidade.

#### **7. O cinquentenário do Tribunal de Contas**

Em 1941 assumiu a Presidência do Tribunal de Contas o ministro Ruben Machado da Rosa. Bacharel em direito, ex-chefe de gabinete do ministro da Fazenda, ministro do Tribunal nomeado por decreto de 17 de outubro de 1934, ocupou a Presidência até 25 de janeiro de 1946.

No terceiro ano de sua presidência Ruben Rosa legaria valiosa contribuição ao estudo e conhecimento da história da Corte. Aos 17 de janeiro de 1943 o Tribunal de Contas completava cinquenta anos de existência, desde sua instalação em 1893.

Em homenagem à data expressiva, o ministro Ruben Rosa proferiu notável discurso na sessão ordinária de 19 de janeiro, rememorando a cerimônia de instalação do Tribunal e os feitos de Rui Barbosa e Serzedello Corrêa em prol da criação e da defesa da Corte de Contas.

Concluindo sua fala, disse o presidente:

“Em separado, como reforço e suplemento das minhas palavras escritas num período onde mais intenso e urgente é o nosso afã, com o encerramento e liquidação do exercício e o exame do orçamento do ano que se inicia, reuni por ordem cronológica e em resumo tudo quanto mais de perto diz respeito às origens, formação e funcionamento do Tribunal de Contas em nossa terra.

“Fi-lo, com exclusivo propósito de, ao transcorrer a sua centúria, possa outrem, melhor que eu agora, consagrar-lhe homenagem mais completa, servindo esta minha contribuição apenas de roteiro para obra de valia, em tão assinalada data.”

Referido trabalho, apresentado com elevada modéstia pelo ministro Ruben Rosa, transformou-se na obra intitulada *As Contas do Brasil*, contendo primoroso roteiro documental que, por sua completeza e fidelidade histórica, ainda hoje, ultrapassada a centúria vislumbrada pelo presidente, tem servido de importante fonte de pesquisa ao estudo da história do Tribunal de Contas.

## **8. O declínio da Era Vargas**

Inaugurado o Palácio da Fazenda em 10 de novembro de 1943, iniciaram-se os preparativos da mudança para o novo endereço. No dia 15 de dezembro de 1944 realizou-se a última sessão do Tribunal de Contas nas instalações do Edifício Andorinha. Um dia depois, 16 de dezembro, ocorreu a mudança e logo no dia 20 seguinte foi realizada a primeira sessão na recém-inaugurada sede, no Palácio da Fazenda, sito à Avenida Antônio Carlos, nº 375, no Rio de Janeiro, onde o Tribunal passou a ocupar o 12º andar, embora durante a construção se houvesse estabelecido que ocuparia também o 11º andar.

À época da solenidade de inauguração já se prenunciava o fim da Era Vargas, em função dos crescentes movimentos de reação à ditadura.

Pressões contra o governo e pela redemocratização do país cresciam por todos os lados, entre civis e militares, podendo-se citar, entre os mais significativos, o *Manifesto dos Mineiros*, de 24 de outubro de 1943, e o 1º Congresso dos Escritores Brasileiros, realizado em 1944, em cujo plenário foram defendidas teses contra a forma de governo vigente.

Determinante para o término daquele governo foi a famosa entrevista de José Américo de Almeida, ministro do Tribunal de Contas, antigo ministro da Viação e Obras Públicas do Governo Provisório de Vargas e candidato oficial às eleições presidenciais previstas para janeiro de 1938, as quais, com o golpe de novembro de 1937, não vieram a ocorrer.

Na entrevista, concedida ao *Correio da Manhã* em 24 de fevereiro de 1945, José Américo — que afirmaria anos depois, em 1975, que sem a experiência adquirida no Tribunal de Contas não estaria preparado a concedê-la — dava um balanço dos problemas nacionais em face do Estado Novo e negava legitimidade ao governo Vargas, lançando a candidatura de Eduardo Gomes pela União Democrática Nacional – UDN.

Getúlio Vargas, sentindo a onda de insatisfação reinante no país, procurou contornar a situação, com a anistia ao Congresso Nacional e a reformulação de 36 artigos da Constituição de 1937. Nesse sentido, a Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945 — segundo os historiadores, consequência direta da entrevista de José Américo — revogou as disposições que estatuíam eleições indiretas e estabeleceu, em seu art. 4º, que dentro de noventa dias seriam fixadas em lei as datas das eleições para presidente da República, governadores de estado, deputados e senadores.

No que respeita ao Tribunal de Contas, a redação do art. 114 da Constituição foi alterada pela mencionada Lei Constitucional nº 9/45, suprimindo-se a expressão “*com a aprovação do Conselho Federal*”, relativamente à nomeação de seus ministros. O Conselho Federal viria a ter sua denominação alterada para Senado Federal, por força do parágrafo único do art. 1º da Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945, editada após o afastamento de Vargas.

Cumprindo o preceituado na Lei Constitucional, em 28 de maio seguinte foi expedida a nova lei eleitoral, abrigada no Decreto-lei nº 7.586, fixando a data de 2 de dezembro de 1945 para a realização das eleições.

Além da candidatura oposicionista do udenista brigadeiro Eduardo Gomes, apresentaram-se o general Eurico Gaspar Dutra pelo Partido Social Democrático – PSD; o próprio Getúlio Vargas, pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB; além de Luís Carlos Prestes, pelo Partido Comunista Brasileiro.

Com a proximidade das eleições, começou a crescer no país um movimento, manobrado por Getúlio Vargas, denominado *queremismo*, neologismo oriundo do slogan “Queremos Getúlio”, que visava a convocação da Assembléia Constituinte com a permanência de Getúlio Vargas no poder.

Esse movimento foi prontamente sufocado por um golpe branco, liderado pelos militares, sob o comando do general Góis Monteiro, que a 29 de outubro de 1945 depôs o presidente Getúlio Vargas. Como não havia vice-presidente da República e as duas Casas do Congresso estavam fechadas desde 1937, a Presidência da República foi entregue no dia seguinte, 30 de outubro, interinamente, ao presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, até que fosse empossado o candidato que se sagrasse vitorioso nas eleições de 2 de dezembro. Era o fim do Estado Novo e a volta do país à democracia.

No dia 31 de janeiro de 1946 tomava posse o general Eurico Gaspar Dutra, eleito presidente da República para o quinquênio 1946-1950. Na mesma eleição de 2 de dezembro de 1945 foram eleitos os deputados e senadores que comporiam a Assembléia Constituinte instalada para discutir e votar a nova Constituição.

O país entrava no caminho da redemocratização definitiva, livre do flagelo da ditadura Vargas, e o Tribunal de Contas mereceria lugar de destaque nessa nova fase.

#### IV - RENASCIMENTO DO TRIBUNAL

Terminada a segunda grande guerra e findo o período ditatorial da Era Vargas, novamente o mundo se ressentia de profundas modificações econômicas e financeiras em face dos distúrbios advindos do conflito. Mais uma vez surgiu a necessidade de serem reforçados os mecanismos de controle da execução dos orçamentos públicos.

Este cenário é presente na análise que fez o ministro Ruben Rosa das contas do exercício de 1947. Em seu relatório, mencionava o descompasso, como se vê nos trechos a seguir transcritos:

“O país atravessou anos de economia de guerra, com os flagelos conseqüentes ante a incidência das medidas adotadas: elevação do custo de vida, salários desordenados, inflação, encorajamento de despesas suntuárias, déficits.

“Compulsando-se os extratos da conta corrente com o Banco do Brasil, nota-se o aceleramento no ritmo dos dispêndios no fim do ano. Não se trata de episódio nacional. Pelo contrário, é apontado também no estrangeiro. Mas, assim mesmo, não é consolo.”

No novo panorama político-administrativo que se descortinava, o fortalecimento do Tribunal de Contas pela Constituição de 1946 exerceu papel fundamental. Revigorado em suas competências e ampliada a sua área de atuação, funcionou como forte elo na corrente de redemocratização do país, aliado ao reforço das instituições e da garantia das liberdades individuais.

Essa nova fase, um verdadeiro renascimento do Tribunal, viria a perdurar até 1964, quando o país mergulhou novamente na ditadura, desta vez imposta pelo regime militar.

##### **1. A Constituição de 1946**

Instalada a Assembléia Constituinte em 1º de fevereiro de 1946, iniciavam-se os estudos com vistas à elaboração de nova Constituição. As primeiras reuniões da Assembléia foram muito agitadas pois os debates políticos dificultavam os trabalhos normais de elaboração do texto constitucional. Pela primeira vez o país contava no Parlamento com uma representação do Partido Comunista, liderada por Luís Carlos Prestes, senador pelo então Distrito Federal. Os partidários de Getúlio Vargas eram hostilizados pelos simpatizantes do golpe que o depusera.

Os trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas junto à Assembléia já estavam sob a coordenação de novo presidente, ministro Bernardino José de Souza. Bacharel em direito, ex-deputado estadual, nomeado ministro do Tribunal em 19 de

março de 1937, exerceu a Presidência de 1º de fevereiro de 1946 a 30 de dezembro de 1947, permanecendo na Corte até 1949.

Concluídas as discussões da Assembléia, no dia 18 de setembro daquele ano foi promulgada e entrou em vigor a 4ª Constituição republicana e nela o Tribunal ressurgiu fortalecido pela democracia, revigorado em suas competências.

## **2. As inovações da Carta**

Consagrado como órgão auxiliar do Poder Legislativo, foi o Tribunal incluído no Capítulo II – Do Poder Legislativo, Seção VI – Do Orçamento, contemplado com onze dispositivos: os artigos 76 e 77, seis parágrafos e três itens.

A nova Constituição inovou muito pouco em matéria de competências do Tribunal. Basicamente, reproduziu a Constituição de 1934, o que já se revelou bastante significativo pois restituiu à Corte as atribuições que haviam sido conferidas por aquela Carta e suprimidas pelo Estado Novo.

Como inovação, atribuiu-lhe competência para julgar as contas dos administradores das entidades autárquicas e para *julgar* a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, as quais, até então, apenas examinava.

A atribuição do exame e registro prévio das aposentadorias, reformas e pensões já existia. A Constituição de 1946, no entanto, inovou ao atribuir ao Tribunal a competência para julgar os atos de tais concessões, o que é profundamente diferente do exame antes realizado.

Julgar implica em atestar se a concessão está de acordo com os preceitos legais que a regulam. Na expressão de Themístocles Cavalcanti, “*quando diz julgar, entende-se o exercício de uma função específica dos Tribunais*”.

Relativamente à nomeação de seus ministros, permaneceu sendo efetuada pelo presidente da República, porém voltou a ser submetida ao Senado Federal, para aprovação. No que respeita a garantias, direitos, prerrogativas e vencimentos, os ministros equiparavam-se aos juízes do Tribunal Federal de Recursos, então criado, órgão hoje denominado Superior Tribunal de Justiça – STJ.

A nova Constituição não fez referência ao DASP, departamento incumbido, nos termos da Carta anterior, de fiscalizar a execução do orçamento, por delegação do presidente da República. O art. 22 dispôs que a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, seria fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Outra modificação trazida pela Carta dizia respeito ao recurso *ex officio* que o Tribunal deveria encaminhar à Câmara dos Deputados em face de despesa registrada sob reserva, que agora dar-se-ia ao Congresso Nacional.

A Constituição restaurou a regra contida na Carta de 1934, acerca da prestação de contas do presidente da República, tendo, ainda, elastecido para sessenta dias o prazo para elaboração do parecer, devolvendo ao Congresso Nacional a atribuição de receber e julgar as contas.

Essa prorrogação do prazo surgiu de manifestações reiteradas do próprio Tribunal de Contas, que em seus relatórios anuais sempre ponderava pelo prazo mais elástico, anteriormente fixado em trinta dias. Por mais de uma vez foi solicitado que a providência “*eventualmente ditada*” viesse a ter caráter permanente.

Outra regra restaurada da Constituição de 1934 foi a relativa ao exame da legalidade dos contratos. Pela nova Constituição ficou derogado o registro automático por decurso de prazo, ficando suspensa a execução do mesmo, se recusado o registro pelo Tribunal, até que se pronunciasse o Congresso Nacional.

### **2.1. Julgamento das contas dos administradores das autarquias**

A inovação trazida pela Constituição de 1946, do julgamento das contas dos administradores das entidades autárquicas, não foi atribuição de fácil cumprimento nos primeiros anos após promulgada a Carta.

Houve quem entendesse, a princípio, que a menção expressa era desnecessária, haja vista que aqueles administradores incluíam-se na designação genérica como responsáveis por dinheiros e outros bens públicos empregada pela Constituição.<sup>15</sup>

A tese seria refutada, anos depois, em voto proferido em 1955 pelo ministro Ewald Pinheiro, quando esposou o entendimento de que “*o legislador constituinte revelou, com o aditamento, apenas cautela, para evitar interpretação tendente a restringir ou suprimir as autarquias do controle do Tribunal*”.

Em sua obra *A Constituição Federal comentada*, Themístocles Cavalcanti também criticou o texto constitucional, nos seguintes termos:

“Não foi feliz a redação, segundo nos parece, porquanto a expressão ‘administradores’ é um tanto imprecisa. O controle financeiro se exerce naturalmente sobre **todos** quantos sejam responsáveis pela administração desses órgãos descentralizados.” (Grifo no original).

A legislação então vigente, Decreto-lei nº 6.016, de 22 de novembro de 1943, conceituava autarquia como sendo “*o serviço estatal, descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei*”.

Entre as autarquias, portanto, situavam-se as caixas econômicas, as companhias de seguros, os estabelecimentos de utilidade pública, os diversos institutos de previdência (IAPs) — dos bancários, dos comerciários —, as caixas de aposentadorias e pensões, entre outras.

Sem que houvesse ainda instruções específicas acerca da prestação de contas das autarquias, no âmbito do Tribunal de Contas a matéria era regulada provisoriamente pelas disposições do Ato nº 1, de 7 de outubro de 1938, no que lhes fosse aplicável, combinado com a legislação própria de cada entidade.

A maior parte das autarquias, entretanto, refugava qualquer tipo de controle, com apenas algumas delas submetendo-se pacificamente à regra constitucional. Amplos debates envolviam a questão à época.

No final de 1946, no dia 9 de dezembro, a Secretaria da Presidência da República expediu a Circular nº 23 recomendando às entidades autárquicas que remetessem à Contadoria-Geral da República até 31 de janeiro de 1947 os balanços referentes ao exercício encerrado, de 1946.

Em face da nova regra constitucional, e aproximando-se o prazo limite estabelecido para a remessa dos processos de tomada de contas, a Secretaria da Presidência do Tribunal de Contas expediu a Circular nº 611, de 18 de maio de 1947, dirigida a todos os ministérios, nos seguintes termos:

“A Constituição vigente sujeita os administradores das entidades autárquicas à prestação de contas perante este Tribunal.

.....  
“O art. 46, § 4º, da lei orgânica deste Tribunal estabelece o prazo de seis meses após o encerramento do exercício para que todas as tomadas de contas lhe sejam encaminhadas, ou às suas delegações, conforme a hipótese.

“A partir da data em que entrou em vigor a atual Carta Magna, impôs-se às entidades autárquicas a prestação de contas dos últimos meses do exercício de 1946.

“É urgente que se cumpra a lei.

“Quanto ao exercício de 1947, convém, desde já, relembrar àqueles administradores que, expirado o prazo prescrito no citado art. 46, § 4º, do Decreto-lei nº 426, de 12 de maio de 1938, devem ser presentes a este Tribunal, para seu exame e julgamento, tais processos de tomada de contas.

“Assim, de ordem do Sr. Ministro Presidente, cabe-me levar ao vosso conhecimento o assunto, aguardando as necessárias e urgentes providências no sentido de, dentro do prazo legal, ser plenamente cumprido o texto constitucional.”

Dois dias depois, em sessão realizada em 20 de maio, o ministro-substituto Rogério de Freitas propôs que o Tribunal se manifestasse sobre a competência que a Constituição lhe outorgara, do julgamento das contas dos administradores das entidades autárquicas.

Contrário à idéia, o ministro Ruben Rosa entendia que o assunto demandava a elaboração de Ato que o regulasse.

O ministro Alfredo Guimarães de Oliveira Lima discordou de Ruben Rosa e, por sugestão do ministro Antônio Cesário de Faria Alvim Filho, o Tribunal, visando normatizar a matéria e elaborar instruções sobre as contas que os administradores deveriam prestar nos termos da Constituição, designou comissão, presidida pelo ministro Oliveira Lima e integrada pelo ministro-substituto Rogério de Freitas e pelo auditor Ernesto Claudino de Oliveira e Cruz.

Como ponto de partida para a elaboração daquelas instruções, a comissão publicou edital no Diário Oficial de 23 de maio seguinte, convidando os administradores das entidades autárquicas para que comparecessem ao Tribunal com vistas ao fornecimento de elementos e informes a fim de que fossem atendidas as particularidades de cada entidade.

Com a proximidade do encerramento do exercício de 1947, a Secretaria da Presidência da República expediu nova circular, de nº 13, datada de 6 de outubro de 1947, recomendando novamente às entidades autárquicas que remetessem à Contadoria-Geral da República os balanços do exercício findo.

Apesar dos esforços empreendidos, as determinações não vinham sendo observadas e a despeito desse descumprimento se manifestou reiteradas vezes o Tribunal de Contas, e a própria Contadoria-Geral registrou o fato em seu relatório do exercício de 1947.

O Poder Legislativo, sensível ao problema, denunciava a falta de controle e a ausência de fiscalização sobre as autarquias. O ainda deputado João Café Filho, ao apresentar projeto de lei, em 1947, assim se manifestou:

“A precariedade do controle sobre as autarquias é simplesmente notória. Pode ela ser constatada pelas mais variadas maneiras; recentes debates do próprio Tribunal de Contas, em torno do assunto, as Circulares do presidente da República aos administradores autárquicos, a propósito da prestação de contas àquele Tribunal, são provas insofismáveis de como vêm agindo esses ‘donos de coisas alheias’; a impunidade deles constitui prova cabal da situação de irresponsabilidade moral com que se acham acobertados.”

Iniciava-se o exercício de 1948, um ano e meio de vigência da nova Constituição, e algumas entidades autárquicas ainda procuravam esquivar-se do controle do Tribunal. Ante a resistência manifestada por parte dos ministérios da Fazenda e da Viação e Obras Públicas, e visando conferir a mais ampla publicidade possível às suas instruções, a Presidência do Tribunal fez publicar edital no Diário Oficial, em 24 de fevereiro, transcrevendo a íntegra da Circular nº 611, de 18 de maio de 1947, antes mencionada.

Em 25 de junho de 1948, já às vésperas do encerramento do prazo limite de remessa dos processos, o Tribunal fez publicar (Diário Oficial de 10 de julho seguinte) novo edital alertando os presidentes, diretores e administradores das entidades autárquicas de que o prazo para remessa das contas de 1946 e 1947 encerrar-se-ia em 15 de julho próximo, e que após aquela data ficariam os responsáveis incursos nas sanções previstas em lei.

Em reforço, expediu o Ofício nº 620 P-48, de 29 de junho de 1948, endereçado à Presidência da República, salientando que a demora por parte dos dirigentes responsáveis implicava em inobservância de mandamentos legais, que lhes cumpria respeitar. Acentuou, ainda, que “*graves interesses de ordem administrativa, financeira e orçamentária estão a reclamar o exato cumprimento do texto constitucional, para salvaguarda de vultosos valores patrimoniais confiados àquelas entidades, que, após o advento da Constituição, não mais estão isentas do controle do Tribunal*”.

De modo enfático, a Secretaria da Presidência da República, então sob o comando de José Pereira Lira, que viria a ser nomeado ministro do Tribunal no ano seguinte, expediu a Circular nº 6-48, de 7 de julho de 1948, publicada no Diário

---

15. BITTENCOURT, Agnelo Uchôa. *Notas sobre o Tribunal de Contas*. Ed. do DASP, pág. 21, s/data.

Oficial do dia 10 seguinte, dirigida a todos os ministérios, solicitando aos seus titulares aos quais estivessem vinculados órgãos autônomos ou entidades autárquicas que, com a máxima urgência, determinassem àqueles dirigentes o fiel cumprimento da legislação vigente, determinando também que apurassem quais os órgãos e entidades que ainda não a haviam cumprido, fixando-lhes prazo improrrogável para que remetessem ao Tribunal de Contas os processos de tomada de contas referentes ao exercício de 1947, e à Contadoria-Geral da República os balanços do exercício encerrado.

Determinou, ainda, que fossem aplicadas aos responsáveis pela inobservância de dispositivos legais e ordens superiores as penalidades que coubessem, comunicando à Presidência da República os nomes daqueles responsáveis omissos.

Não obstante a força e o prestígio que o envolvimento direto da Presidência da República imprimiam às iniciativas do Tribunal de Contas, as respostas vinham ainda sob a forma de desobediência. Alguns dos entes oficiados dirigiram expedientes ao Tribunal afirmando que a prestação de contas vinha sendo encaminhada normalmente ao departamento ao qual se subordinavam, a quem competia a sua aprovação.

O Tribunal de Contas por reiteradas vezes no ano de 1948 voltou a afirmar em suas decisões que o dispositivo constitucional deveria ser cumprido, sem conseguir, no entanto, que todos os entes se enquadrassem na determinação.

Como representação do esforço então empreendido, podemos mencionar o voto do ministro Ruben Rosa, proferido em sessão de 25 de agosto de 1948, no qual ficou manifestado o entendimento que, em síntese, se extrai dos trechos a seguir transcritos:

“As leis, regulamentos, regimentos, circulares, fiscalizações, controles, instituídos pelas diversas leis disciplinadoras das autarquias, continuam a vigorar.

“Todos esses elementos devem continuar a ser encaminhados, nos termos das leis próprias, às autoridades a que estão vinculadas para conhecimento e aprovação (ou desaprovação) da política da gestão administrativa encerrada.

“A seguir, dentro de seis meses após o encerramento do exercício financeiro, devem ser encaminhados ao Tribunal de Contas, para o exame e julgamento das tomadas de contas dos administradores dos entes autárquicos, acompanhadas de todos os elementos atrás apontados. E compreende-se que assim seja.

“Esses elementos são indispensáveis, visto não existir um figurino comum às autarquias. Adotam métodos de escrituração; observam regras de contabilidade, à parte; possuem especialistas à frente do respectivo aparelho técnico-contábil; executam uma política na realização de sua finalidade. A gestão constitui um todo. A tomada de contas pelo Tribunal não veio destruir um sistema. Representa, sim, uma revisão final.”

A nova lei orgânica do Tribunal de Contas, editada em face da Constituição de 1946, Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949, definiu de modo mais explícito a conceituação jurídica daquelas entidades, para efeito de sua subordinação à fiscalização do Tribunal. De certa forma, contribuiu para aumentar a relutância dos administradores em aceitar a prestação de contas, que assim procediam sob o argumento de que eram pessoas jurídicas com personalidade de direito privado.

Em face das decisões desfavoráveis proferidas pelo Tribunal, e alegando não se enquadrarem entre as entidades autárquicas consignadas na Constituição como obrigadas à submissão ao controle do Tribunal de Contas, diversos administradores impetravam mandados de segurança junto a juízes da Fazenda Pública contra as decisões do Tribunal.

Esses mandados de segurança eram conhecidos por aqueles juízes porque a Constituição não consignava expressamente entre as competências do Supremo Tribunal Federal conhecer dos mandados de segurança impetrados contra ato ou decisão do Tribunal de Contas.

A questão só veio a ser resolvida em sessão do Supremo Tribunal realizada em 30 de dezembro de 1953, quando, diante da argumentação expendida pelo ministro José Pereira Lira, no exercício da Presidência, em pedido de informações atinentes a uma das seguranças requeridas, reconheceu o Supremo Tribunal Federal a sua competência originária na hipótese então consultada.

A tese vitoriosa foi sustentada perante o Supremo, oralmente e por escrito, pelo procurador-geral do Tribunal de Contas, Leopoldo Tavares Cunha de Mello.

Paulatinamente, as dúvidas acerca da competência do Tribunal de Contas para examinar os processos e julgar as contas dos administradores das autarquias foram sendo dirimidas. Persistia, porém, outra controvérsia, debatida no âmbito do Colegiado. A polêmica prendia-se a definir se a atribuição constitucional se estendia aos responsáveis secundários ou somente alcançava os dirigentes das entidades autárquicas.

Em sessão realizada em 19 de maio de 1954 o ministro Ewald Pinheiro manifestou em seu voto o entendimento de que *“se o Tribunal de Contas julga os administradores das autarquias, tem competência iniludível para julgar também os responsáveis secundários dos entes autárquicos”*.

A matéria, entretanto, não era pacífica, conforme registrou o próprio ministro Ewald Pinheiro: *“O Tribunal cindiu-se a respeito. Uma corrente doutrinária aceitava o nosso entendimento. Outra, porém, não o sufragava.”*

A questão voltou a ser debatida em Plenário, no ano de 1955, em sessão realizada em 16 de outubro, ocasião em que o voto do relator consignou:

*“Não é aceitável que o Tribunal, em processos eivados de irregularidades que atingem fundo o patrimônio público, se limite a expedir sentenças melancólicas de quitação, sob o pretexto de que tais irregularidades não foram praticadas pelo administrador da entidade.”*

A jurisprudência da Corte somente foi pacificada por força de decisão proferida em 20 de março de 1957, adotada pela unanimidade dos ministros presentes, no sentido de que a ação do Tribunal estendia-se, também, aos responsáveis secundários.

Passados dois meses daquela sessão, em 29 de maio de 1957, por meio do Ato nº 8, o Tribunal divulgou as instruções sobre a organização e remessa dos processos de prestação de contas das entidades autárquicas e das empresas incorporadas ao patrimônio nacional, classificando as entidades autárquicas e sepultando as dúvidas ainda existentes.

### **3. O apoio do presidente Dutra**

Retomemos a linha do tempo para registrar um episódio que demonstrou a força com que o Tribunal de Contas renasceu pela Constituição de 1946. O prestígio que angariou deveu-se, em grande parte, às atitudes do presidente Dutra, que demonstrava respeito e atenção às decisões do Tribunal.

As contas do governo relativas ao seu primeiro ano de mandato, 1946, relatadas pelo ministro Rogério de Freitas, mereceram críticas no que tange aos gastos além dos créditos, consignadas no relatório do Tribunal, apresentado pelo presidente, ministro Bernardino José de Souza.

A reação do presidente da República foi enérgica e imediata. Não contra o Tribunal, que cumpriu suas obrigações constitucionais, mas sim dirigida aos gestores diretos dos recursos públicos. Nesse sentido, expediu, em 14 de maio de 1947, determinação expressa a seu ministro da Fazenda no sentido de adotar medidas que impedissem a realização de despesas sem crédito, ou além do crédito próprio, na qual frisou:

“...bem como que se evitem, se expressamente não as permite a lei, as referidas compensações, respeitando-se a classificação orçamentária, rigorosamente.”

Finalizando, determinou o presidente Dutra:

“Esse ministério registrará as ponderações do Tribunal de Contas, para procedimento futuro e oportuno, evitando, assim, quando a seu juízo for possível, que sofram quaisquer restrições, por parte daquele Tribunal, a prestação de contas do Governo.”

Era a prova incontestada da nova fase por que passava o Tribunal e afirmação inequívoca da democracia reinstalada no país.

### **4. A tumultuada gestão de Alfredo de Oliveira Lima**

Ao encerrar-se o ano de 1947, com ele findava também a presidência do ministro Bernardino de Souza. Para o ano de 1948 foi eleito presidente do Tribunal de Contas o ministro Alfredo Guimarães de Oliveira Lima. Bacharel e doutor em direito, auditor do Tribunal, nomeado ministro em 9 de janeiro de 1941, chegou à Presidência em 1948.

A eleição de Oliveira Lima, ocorrida a 30 de dezembro de 1947, desencadeou um episódio que pôs à prova a legislação concernente ao Tribunal de Contas. Com o acontecimento a Corte teve confirmada, pelo Poder Judiciário, a sua compe-

tência exclusiva relativamente aos atos adotados com vistas à organização de sua secretaria, eleição de seu presidente, entre outros de natureza semelhante, nos termos em que estabelecera a Constituição Federal.

Em sessão realizada no dia 26 de dezembro de 1947, sob a presidência do ministro Bernardino José de Souza, presentes os ministros Francisco José de Oliveira Vianna e Alvim Filho, os auditores Júlio Bueno Brandão Filho e Rogério de Freitas, ambos no exercício pleno do cargo de ministro, e ausente o ministro Ruben Rosa, foi designado o dia 30 de dezembro seguinte para se proceder às eleições de presidente e vice-presidente do Tribunal para o exercício de 1948.

Na ocasião, ponderou o ministro Alvim Filho que não poderia se realizar tal eleição por estarem presentes na capital apenas quatro dos sete ministros efetivos do Tribunal, encontrando-se dois em exercício de mandato eletivo — Silvestre Péricles de Góes Monteiro e José Américo de Almeida — e o outro, Ruben Rosa, em gozo de férias.

Como o ministro-presidente não acolheu as ponderações, decidiu-se o ministro Alvim Filho a não comparecer à sessão destinada à eleição.

Realizada, então, a sessão, com a presença de apenas três ministros efetivos e dois substitutos, foi eleito com quatro votos o ministro Alfredo Guimarães de Oliveira Lima para o cargo de presidente do Tribunal, e em segunda votação o vice-presidente, Bueno Brandão, auditor no exercício do cargo de ministro.

Inconformado com o modo como se processara a eleição, o ministro Alvim Filho convenceu o ministro Ruben Rosa e ambos impetraram mandado de segurança junto à 3ª Vara da Fazenda Pública, pedindo que lhes fosse assegurado o direito líquido e certo de elegerem, com a só participação de seus pares — daí excluídos os auditores, que classificaram como *funcionários* — o presidente e o vice-presidente do Tribunal, rogando, para tal, que fosse declarada nula a eleição realizada.

Do litígio que se seguiu, ocupando quase todo o exercício de 1948, os requerentes tiveram sua pretensão repelida em todas as instâncias: parecer do procurador-geral do Tribunal, de 8 de maio; parecer do procurador da República, de 14 de maio; sentença de primeira instância, proferida pelo juiz da mencionada 3ª Vara, de 8 de julho; parecer do subprocurador-geral da República, incluso nos autos do recurso interposto junto ao Tribunal Federal de Recursos, em 25 de agosto; e, finalmente, decisão do TFR no recurso interposto, de 27 de setembro de 1948.

Por determinação do presidente, Alfredo Guimarães de Oliveira Lima, todas as peças do processo foram insertas na Ata nº 112, da sessão ordinária de 28 de outubro de 1948, para que oficialmente se desse notícia do que ocorrera em Juízo.

Alvim Filho, entretanto, ainda não se dera por vencido. Em 28 de novembro seguinte, dois meses após haver sofrido a derrota em última instância na batalha judicial que moveu, fez publicar no *Jornal do Commercio* artigo que visava influenciar nos trabalhos de elaboração da nova lei orgânica do Tribunal, em tramitação no Senado Federal, com o fim de impedir que os dispositivos legais que asseguravam ao presidente o direito de convocar os auditores para compor o *quorum* fossem mantidos na futura legislação.

A resposta veio no mesmo veículo, o *Jornal do Commercio*, em artigo publicado em 7 de dezembro seguinte, de autoria do auditor Ernesto Claudino, em crítica “*segura e irresponsável*”, segundo o presidente Oliveira Lima, que em muito contribuiu para os trabalhos de elaboração da nova lei orgânica.

A lei viria a manter a sistemática de convocação dos auditores como prerrogativa do presidente do Tribunal, sempre que faltasse *quorum* mínimo para as sessões, conforme ficaria disposto no art. 13. A discussão, todavia, levou o legislador a incluir dispositivo estabelecendo que somente os ministros efetivos, ainda que em gozo de férias ou licença, poderiam tomar parte nas eleições (art. 10, § 6º), critérios preservados até os dias atuais.

Encerrada a pendência, terminava também o mandato de Oliveira Lima, não a salvo das mágoas e sinais que o episódio e o tumultuado ano lhe trouxeram. Logo no princípio do ano seguinte, 1949, licenciou-se para tratamento de saúde. Para substituí-lo nas funções de ministro foi designado o auditor Ernesto Claudino de Oliveira e Cruz. Assumiu pela segunda vez a Presidência do Tribunal de Contas o ministro Ruben Rosa, que permaneceria à frente da Corte até o final do ano de 1949.

## **5. A nova Lei Orgânica – Lei nº 830/49**

Ao iniciar-se o ano de 1949, o Congresso Nacional ultimava os trabalhos de elaboração da nova lei orgânica do Tribunal de Contas em face da Constituição de 1946. Naquele ano a Corte adquiriu valioso reforço em seu Corpo Deliberativo.

Na vaga aberta em decorrência do falecimento do ministro Bernardino José de Souza, ocorrido no dia 11 de janeiro, foi nomeado, em 23 de março, o chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, ministro José Pereira Lira, que continuou exercendo aquele cargo, no qual, aliás, já vinha há muito auxiliando o Tribunal de Contas, a exemplo da questão envolvendo a tomada de contas dos administradores das entidades autárquicas.

Encerrados os trabalhos legislativos, em 23 de setembro foi editada a Lei nº 830, que se tornou a nova lei orgânica do Tribunal de Contas.

### **5.1. As principais modificações**

A nova lei orgânica, regulamentando os dispositivos constitucionais, definiu o Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo na fiscalização da administração financeira da União e especialmente na execução do orçamento.

O Tribunal passou a se constituir de nove ministros<sup>16</sup> e os requisitos para acesso ao cargo foram redefinidos, em lugar da exigência de bacharelado em direito, para “*comprovado saber, especialmente para o desempenho do cargo*”, modifica-

---

16. Nas duas vagas que assim foram abertas tomaram posse os ministros João de Lourenço, em 14 de outubro de 1949 — aposentado logo a seguir, em 27 de janeiro de 1950 —, e o ministro Joaquim Henrique Coutinho, em 18 de outubro de 1949, que seria eleito presidente em 31 de dezembro do mesmo ano.

ção que permitiu a nomeação do ministro Mário de Bittencourt Sampaio, engenheiro civil, já no ano seguinte, 1950.

A estrutura do Tribunal deixou de ser expressa pela composição dos quatro corpos – Deliberativo, Especial, Ministério Público e Instrutivo – passando à designação de Ministros, Auditores, Ministério Público e Secretaria.

Foi permitida, ainda, a divisão do Tribunal em câmaras e a nomeação de auditor passou a ser realizada por meio de concurso público de títulos e de provas.

As delegações junto aos estados e as que ainda funcionavam junto às repartições perderam competência para julgar as contas dos responsáveis, limitando-se a instruir os processos e enviá-los para julgamento do Tribunal.

Essa disposição, agora consagrada na lei, fora motivada por proposta do ministro Ruben Rosa, apreciada em sessão realizada em 20 de maio de 1947, quando o Tribunal entendeu que a Constituição atribuía somente a ele a competência de julgamento, não alcançando as delegações.

Grande parte das modificações que o legislador introduziu na nova lei orgânica adveio da influência das argumentações do Tribunal. No relatório apresentado em 1948 pelo ministro-presidente Alfredo Guimarães de Oliveira Lima, contendo os principais fatos e atos de sua administração, destacou, na primeira parte, algumas sugestões lançadas de molde a reforçar a ação do Tribunal, “*vencendo os males que lhe entavam a função*”.

Receptivo às sugestões, o legislador, ultimando no Congresso Nacional a elaboração da nova lei orgânica, elevou o número de ministros, permitiu a divisão do Tribunal em câmaras e regulou os critérios de admissão e de atuação dos auditores.

A divisão em câmaras, estipulada nos artigos 19 a 24 da lei, dar-se-ia em Primeira e Segunda câmaras, funcionando basicamente nos mesmos moldes como hoje funcionam. Entretanto, de tal permissão não fez uso a Corte, continuando a deliberar pelo regime anterior, por meio da maioria de seus membros.

A segregação das duas vertentes em que atuava o Tribunal se fazia por meio de sessões diferenciadas: as de fiscalização financeira, realizadas às terças e quintas-feiras, e as sessões de tomada de contas, às quartas-feiras.

Nas sessões de fiscalização financeira atuavam somente os ministros, e os auditores quando convocados para substituir ministro, e nelas eram apreciados os processos contendo matéria administrativa, tabelas de crédito, consultas, processos de natureza urgente, pedidos de informação oriundos do Congresso Nacional, aposentadorias, reformas, concessões, entre outros, sujeitos a registro.

Já nas sessões de tomada de contas, onde o Tribunal atuava como Tribunal de Justiça, eram apreciados processos de tomada de contas, comprovação de adiantamento, levantamento de fianças e outros de natureza similar. Nelas atuavam os auditores, relatando os processos, além dos ministros, aos quais competia ouvir o relatório dos auditores e proferir julgamento nos processos, assinando os acórdãos juntamente com aqueles.

### **5.2. A prescrição de contas em atraso**

Mantendo a regra adotada nas leis orgânicas anteriores, a Lei nº 830 tratou da prescrição de contas ainda não julgadas pelo Tribunal. As leis anteriores haviam declarado prescritas as contas até o exercício de 1916, a teor do disposto no Decreto-lei nº 426/38. A nova lei orgânica, por sua vez, estendeu esse prazo até o ano de 1923.

Posteriormente, a Lei nº 1.293, de 27 de dezembro de 1950, mandou dar quitação aos coletores e escrivães cujas contas, relativas a exercícios a ela anteriores, não fossem julgadas dentro de dois anos, salvo se figurassem eles como diversos responsáveis, ou fossem devedores à Fazenda Nacional por importância superior a Cr\$ 5.000,00 em processo pendente de julgamento ou em fase de cobrança executiva.

Além da prescrição, a Lei nº 830/49 considerou em atraso as contas dos exercícios de 1924 a 1938, recomendando ao Tribunal que baixasse instruções para que a organização dos processos de tais contas fosse a mais simples possível.

### **5.3. Começa a cair o registro prévio**

Outra modificação advinda da Constituição de 1946 e da nova lei orgânica do Tribunal referia-se ao sistema de registro prévio. O § 2º do art. 77 da Carta estipulou que o registro seria prévio ou posterior, conforme a lei estabelecesse. Pela nova lei orgânica, a teor do disposto em seu art. 58, o registro seria prévio toda vez que a lei não determinasse outra forma.

Era o marco inicial da extinção do registro prévio, já que o art. 67 da mesma lei dispunha os casos específicos em que deveria ocorrer o registro *a posteriori*. Aqueles casos seriam sucessivamente ampliados, de tal modo que no princípio da década de 60 o registro prévio recaía sobre menos de 2% do total da despesa do exercício, redução que culminou na supressão definitiva desse sistema pela Constituição de 1967.

### **5.4. A Tribuna dos Advogados**

Uma destacada inovação constante da nova lei orgânica foi a introdução do instituto da defesa oral no Tribunal de Contas.

O Tribunal, que já vinha se firmando também como Tribunal de Justiça desde os primeiros regulamentos, somente agora, após a vigência da Carta de 1946, teve conferida constitucionalmente a competência para julgar as contas de responsáveis das entidades autárquicas, além da legalidade de contratos, aposentadorias e outros, exercendo função específica de tribunais, como disse Themístocles Brandão Cavalcanti.

Comentou o ministro-presidente do Tribunal, Alfredo Guimarães de Oliveira Lima, em seu relatório do exercício de 1948:

“Parece verdade, mas é realmente verdade. Durante 55 anos o Tribunal de Contas não admitiu jamais a defesa oral dos culpados de desfalques ali julgados.

“Ingressei no Tribunal como Auditor e exerci durante longos e repetidos períodos o cargo de ministro interino. Nunca pude compreender que o responsável ou implicado, algumas vezes presente entre o público, não pudesse, por intermédio de seu patrono, oralmente, discutir o relatório do auditor.”

No sentido de corrigir a falha, em sessão realizada em 15 de setembro de 1948, presidida pelo ministro Oliveira Lima, o Tribunal, por proposta do ministro-substituto Ernesto Claudino de Oliveira e Cruz, decidiu instituir na sala das sessões a *Tribuna dos Advogados*, para que, por intermédio de seus patronos, pudessem os responsáveis se defender oralmente perante a Corte.

Justificando sua proposta, apresentada pela quarta vez naquela ocasião, disse o ministro Ernesto Claudino:

“Funcionando como Tribunal de Justiça, nos termos da Constituição e leis vigentes, é mister que este Tribunal de Contas siga o que se pratica nos demais tribunais do país, nas sessões públicas.”

De acordo com o decidido naquela sessão, ficaram estabelecidos os procedimentos, os prazos e o rito apropriado para a apresentação de defesa. Também se estabeleceram os primeiros critérios para elaboração e divulgação antecipada das pautas das sessões contendo os processos a serem julgados.

A nova lei orgânica, recepcionando a decisão do Tribunal, estipulou no artigo 98 os procedimentos para apresentação de defesa oral ou escrita nos processos submetidos a julgamento.

Desde então, o instituto da defesa oral tem sido mantido em todas as leis e regulamentos posteriores — assim como é sempre presente a tribuna na sala das sessões — basicamente nos mesmos moldes preconizados naquela longínqua sessão de 1948.

## **6. A contribuição de Rui Barbosa**

Jurista por formação, historiador por vocação, membro efetivo e sócio benemérito do Instituto Histórico e Geográfico do Brasil, magistrado erudito, homem de estudo, amante dos livros, o ministro Ruben Rosa fez no ano de 1949 várias visitas à Casa de Rui Barbosa, no Rio de Janeiro, com o intuito de obter documentos e uma cópia para reprodução do retrato do patrono, com vistas à sua inauguração na Sala das Sessões, conforme havia sido deliberado na sessão de 22 de dezembro de 1948, por proposta do ministro Alfredo Guimarães de Oliveira Lima.

Como resultado de seu empenho, os trabalhos de reprodução foram concluídos e no final do ano o Tribunal reuniu-se em sessão especial realizada a 5 de novembro, sábado, comemorativa do primeiro centenário do nascimento de Rui Barbosa.

Sob a presidência do ministro Ruben Rosa, e presentes os ministros Alvim Filho, João de Lourenço, Joaquim Coutinho e Ernesto Claudino, além do procurador Leopoldo Cunha Mello e do auditor Aprigio Mesquita, foi aberta a sessão às dez horas da manhã.

Tomando a palavra, o presidente declarou inaugurado na Sala das Sessões o retrato de Rui Barbosa e, no intuito de render homenagens ao patrono, proferiu emocionada oração lembrando os feitos de Rui Barbosa, não só em prol do Tribunal como em defesa da justiça, do direito e da pátria brasileira.

Registrado na ata daquela sessão, por determinação do ministro-presidente, encontra-se o ofício do diretor da Casa de Rui Barbosa, enviado ao Tribunal em 9 de setembro de 1949, que traz valiosa contribuição à história do Tribunal de Contas.

Informou o diretor daquela instituição que a caligrafia do projeto datado de 7 de novembro de 1890, que antecede o documento sob o título *Projeto Botafogo* — Antônio Joaquim de Sousa Botafogo, chefe de gabinete do ministro Rui Barbosa — era de algum escrivão do gabinete não identificado e que tanto o projeto quanto a exposição, até a página onze, foram escritos pelo funcionário Rodolfo Tinoco, o mesmo que autografara o projeto da Constituição de 1891. Ressaltou, ainda, que as emendas oferecidas ao projeto Botafogo, o título apostado à primeira página e a exposição de motivos, a partir da página doze, eram indubitavelmente do próprio punho de Rui Barbosa.

Essas informações dão mostra de que Rui Barbosa, embora extremamente assoberbado na condução da pasta da Fazenda naqueles primeiros anos da República — às voltas com a reforma bancária, além da revisão do texto constitucional, entre outras questões — emprestara seu empenho pessoal à criação do Tribunal de Contas.

## **7. A primeira visita de um presidente da República ao Tribunal**

Em 31 de dezembro de 1949 realizou-se nova eleição para presidente do Tribunal, vencida pelo ministro Joaquim Henrique Coutinho. Ex-funcionário do Ministério da Guerra, onde exerceu diversos cargos, inclusive o de diretor-geral de contabilidade, foi empossado no cargo de ministro do Tribunal em 18 de outubro de 1949, assumiu a Presidência no ano de 1950 e a exerceu até 1951, tendo a ela retornado em outras duas ocasiões, de 1955 a 1956 e no ano de 1961.

Prestigiado pelo presidente Dutra, de quem foi subchefe do Gabinete Civil da Presidência da República antes de ingressar no Tribunal, Joaquim Coutinho obteve do marechal um feito histórico para o Tribunal de Contas. Eleito presidente da Casa menos de três meses após ter sido empossado no cargo de ministro, conseguiu tornar realidade em 24 de maio de 1950 aquela que seria a primeira visita oficial de um presidente da República ao Tribunal, que já contava 57 anos de existência efetiva.

Na ocasião, o presidente Dutra novamente manifestou seu apreço e respeito pelo Tribunal de Contas, tendo proferido as seguintes palavras de desmedido elogio ao Tribunal e àqueles que nele atuavam:

“Era devida, de há muito, esta visita de cortesia. Não só aos que aqui trabalham, mas ainda à opinião nacional, quero significar o apreço e a consideração que, presidente da República, consagro a este órgão da

administração, cujas funções, em certo sentido, se confundem mesmo com a prática do regime republicano.

“Com efeito, assumira, de mim para comigo, o compromisso de não deixar terminar o meu governo sem que aqui viesse expressar-vos, de viva voz, aquilo que já vos manifestara através de atos reiterados, e coerentemente. E, ademais, trazer-vos a certeza de continuidade do apoio com que tenho procurado cooperar expressivamente no prestigioso desempenho das atribuições que vos cometeu a Constituição.

“Nem poderia, afinal, deixar de ser assim, porquanto, desde a minha gestão na pasta da Guerra, jamais neguei acatamento às vossas decisões, na certeza de que, em si, a fiscalização financeira não diminuiu aqueles a quem se aplica, exprimindo, muito ao contrário, salutar subordinação à lei e segurança no meneio dos dinheiros públicos.”

Proseguindo em seu discurso, disse o presidente Dutra:

“O patrimônio da Nação é sagrado. Os dinheiros públicos representam o fruto do trabalho do povo. Tem o contribuinte o direito e o dever de informar-se da completa e conclusiva prestação de contas daquilo que entregou aos cofres públicos, para o custeio das atividades governamentais. Cumpre, uma vez por todas, firmar o princípio de que o patrimônio público não pode nem deve confundir-se com o patrimônio privado.”

Para depois concluir:

“Saudando a este colendo Tribunal e a cada um de seus preclaros ministros, aos seus operosos auditores, e ao seu devotado funcionalismo, asseguro-vos, mais uma vez, a perfeita coincidência dos nossos esforços em busca da lisura a mais perfeita na gestão da coisa pública.”

Se ainda havia alguma dúvida, suscitada entre alguns administradores recalcitrantes, acerca do papel e da importância do Tribunal de Contas na proteção dos recursos públicos, com certeza esboroava-se no apoio irrestrito à Corte, manifestado publicamente pelo presidente da República.

## **8. Internacionaliza-se o Tribunal de Contas**

Eleito com o apoio trabalhista, e realizando uma gestão de equilíbrio e de união entre as diversas correntes políticas, o presidente Dutra exerceu um governo conservador. Rompendo com a base da coligação que o elegera, procurou congregiar forças em torno do objetivo de fazer um candidato único à sua sucessão, tentando restaurar a aliança do majoritário PSD com a UDN, no que não obteve êxito, surgindo no quadro sucessório vários nomes. Entre os principais, podemos mencionar a candidatura do brigadeiro Eduardo Gomes, pela UDN, e a candidatura de Getúlio Vargas, pela coligação PTB-PSP-PSD.

Apesar de haver realizado um governo coerente e equilibrado, os problemas econômicos e financeiros que agravavam a situação do país fizeram com que o presidente Dutra chegasse ao final de seu mandato com elevados índices de impopula-

ridade. Sabendo tirar proveito dessa impopularidade, Getúlio Vargas conseguiu se eleger a 3 de outubro de 1950 e foi empossado na Presidência da República a 31 de janeiro de 1951.

No final de 1951 foi eleito presidente do Tribunal de Contas o engenheiro civil, ministro Mário Bittencourt Sampaio. Ex-diretor-geral e primeiro administrador-geral do Plano Salte, do governo do presidente Dutra, foi nomeado ministro do Tribunal em 20 de dezembro de 1950, na esteira da modificação introduzida pela Lei nº 830/49, antes mencionada, assumiu a presidência no ano de 1952 e a exerceu até 1954, deixando a Casa em 1955.

No ano de 1953, na gestão do ministro Mário Bittencourt, o Tribunal de Contas ganhava projeção internacional em seu 60º ano de existência, desde a instalação em 1893. Iniciaram-se os congressos internacionais de entidades fiscalizadoras superiores, organizados pela INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), realizados a partir de então a cada três anos com vistas ao debate das mais relevantes questões envolvendo as entidades de fiscalização dos diversos países membros, promovendo o intercâmbio de experiências e técnicas no campo do controle das despesas públicas.

Presente ao primeiro congresso, realizado em Havana, Cuba, em novembro daquele ano, o Tribunal se fez representar nas pessoas do ministro Silvestre Pércles de Góes Monteiro, chefe da delegação, e do procurador-geral, Leopoldo Tavares da Cunha Mello.

Em complementação à participação nos congressos da INTOSAI, dez anos mais tarde, em 1963, o Tribunal participaria do 1º Congresso Latino-americano de entidades fiscalizadoras superiores, realizado em Caracas, Venezuela, e como chefe da delegação brasileira foi enviado o ministro Rogério de Freitas.

Os congressos latino-americanos, evento sob a responsabilidade de organização antes denominada ILACIF, hoje OLACEFS – Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, associada à INTOSAI, igualmente realizados de três em três anos, representam importante contribuição em matéria de fiscalização superior, abordando temas específicos e adequados à realidade particular da América Latina.

No campo político, a nação enfrentava nova crise. Tendo encontrado um país completamente diferente daquele que governara por quinze anos, de 1930 a 1945, Getúlio promoveu profundas mudanças econômicas e exerceu um governo marcado por intensa agitação e forte oposição, de uma efervescência que culminou em sua deposição — forçada pela crise política exacerbada após a tentativa de assassinato de Carlos Lacerda — e suicídio, a 24 de agosto de 1954.

## **9. O Tribunal de Contas rumo a Brasília**

Com a morte de Getúlio Vargas, em agosto de 1954, assumiu a Presidência da República o vice, João Café Filho, com a missão de completar o mandato presidencial, previsto até 31 de janeiro de 1956.

Realizadas novas eleições em 3 de outubro de 1955, o presidente eleito, Juscelino Kubitschek de Oliveira, pelo Partido Social Democrático – PSD, estava com a posse marcada para 31 de janeiro de 1956. No curto espaço de tempo decorrido entre a eleição e a posse de JK o país esteve entregue interinamente a dois presidentes da República: Carlos Coimbra da Luz, presidente da Câmara dos Deputados, que assumiu em 9 de novembro em função do estado de saúde de Café Filho, e Nereu de Oliveira Ramos, vice-presidente do Senado, que assumiu em 11 de novembro, em função da renúncia de Carlos Luz, forçada pelos militares.

Com a posse de Juscelino encerrava-se um período extremamente conturbado politicamente e a calma voltava ao país. Garantidas as conquistas democráticas e a estabilidade política, o clima de tranquilidade interna possibilitou o desenvolvimento econômico e de infra-estrutura baseado no chamado Plano de Metas, que imprimiu ao país novo ritmo de expansão e crescimento, culminando com a integração propiciada pela transferência da capital para Brasília.

Nesse momento histórico da vida nacional, a transferência da capital para Brasília, merece destaque, na história do Tribunal de Contas, a participação do ministro José Pereira Lira. Bacharel em direito, ex-deputado constituinte de 1933, ex-chefe do Gabinete Civil da Presidência da República e ex-secretário da Presidência da República no governo Dutra, foi nomeado ministro em 23 de março de 1949, permanecendo na Casa até 1969, ano em que novamente a presidiria.

Em sua gestão o ministro Pereira Lira conduziu o Tribunal a alcançar grandes e importantes conquistas. Logo ao assumir, ainda como vice-presidente, entre outras medidas adotadas concluiu as negociações iniciadas pelo ministro Alvim Filho junto à administração do edifício da Fazenda, empreendendo esforços no sentido de reformar e ocupar parte do 13º andar do prédio. Para tanto, remodelou as instalações e promoveu diversas modificações com vistas a melhor alojar o Tribunal de Contas.

A reforma, além de propiciar melhores condições de trabalho, permitiu ao Tribunal abrigar com razoável conforto as delegações estrangeiras que para lá acorreram em maio de 1959, quando a Corte presidiu o 3º Congresso da INTOSAI.

Entre todas as realizações da gestão de Pereira Lira, entretanto, uma merece destaque: os preparativos para a transferência do Tribunal de Contas para Brasília.

A aspiração de interiorizar a capital do país era antiga, datava ainda da Constituição de 1891, acolhida no texto das constituições subseqüentes, sem nunca haver sido tornada realidade.

No governo do general Dutra foi assinada Mensagem ao Congresso Nacional, em 21 de agosto de 1948, enviando estudo sobre a localização da nova capital, em obediência ao disposto no art. 4º, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1946.

Em decorrência daquela mensagem, foi editada a Lei nº 1.803, de 5 de janeiro de 1953, autorizando o Poder Executivo a proceder os estudos definitivos para a escolha do local para a nova capital. A lei previa, ainda, o estudo do problema da transferência dos poderes Legislativo e Judiciário.

Apesar da autorização legislativa, o governo de então, de Getúlio Vargas, não efetivou a medida. Somente três anos após, coube ao espírito empreendedor de Juscelino Kubitschek realizar a tarefa. Em seu governo foi editada a Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956, dispondo, objetivamente, sobre a mudança da capital para o Planalto Central, tendo sido constituída a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap.

Iniciadas as efetivas providências para a concretização da transferência, sobreveio a Lei nº 3.273, de 1º de outubro de 1957, fixando a data da mudança para 21 de abril de 1960, e autorizando os poderes a adotar as providências necessárias à transferência na data fixada.

Passados três meses da edição daquela lei, em dezembro de 1957 o ministro Pereira Lira foi eleito vice-presidente do Tribunal de Contas para o ano de 1958, na companhia do ministro Alvim Filho, eleito presidente. Já era certa, àquela altura, que em face da proximidade da aposentadoria do presidente eleito, assumiria a Presidência na metade do ano, o que lhe dava a antevisão de que o *problema de Brasília* deveria ser por ele brevemente enfrentado, na condição de presidente da Corte.

Assim, logo ao assumir a Presidência, com o afastamento de Alvim Filho, em maio de 1958, Pereira Lira determinou a organização de um dossiê contendo dados e elementos suficientes a que o Tribunal enfrentasse adequadamente a questão.

Em dezembro de 1958, eleito presidente da Corte para o ano de 1959, Pereira Lira deu prosseguimento às medidas que iniciara no ano anterior. No bojo das reformas que fizera proceder no edifício, instalou uma ampla sala no 13º andar requintado, destinada a servir exclusivamente aos trabalhos de planejamento da mudança do Tribunal para a nova capital, recinto que ficou conhecido como a *Sala de Brasília*.

Procedeu-se, então, a um extenso trabalho de pesquisa e levantamento das necessidades do Tribunal, de seus ministros, auditores, procuradores e todo o corpo de funcionários, enfim, de todas as reais necessidades advindas da iminente mudança. Foram levantados o número de servidores e suas famílias, o acervo a transportar, além de ter sido ouvida a opinião dos que desejavam a permanência no Rio de Janeiro, na já prevista delegação do estado da Guanabara.

A perspectiva de mudança acarretava problemas de toda ordem, podendo-se mencionar, como um dos mais sérios, a questão da adaptação do elemento humano às adversas condições de trabalho e moradia na nova capital.

Como demonstração do esforço então empreendido pela Presidência da Corte no sentido de motivar e incentivar o corpo funcional a absorver a inevitável mudança, vê-se, constante da Ata nº 100, da sessão de 7 de agosto de 1959, o convite para a exibição de fita, no auditório do Palácio da Fazenda, contendo documentário da região onde estaria situado o Distrito Federal e onde se estava erguendo a cidade de Brasília.

Apesar do contido em ata, transmitindo a idéia de que o local escolhido para a construção do edifício-sede do Tribunal fora considerado privilegiado, é de se imaginar a desalentada platéia, cada qual se enxergando, em futuro próximo, junta-

mente com seus familiares, trabalhando e residindo na poeirenta e inóspita cidade, deixando para trás a brisa agradável e a privilegiada vista da Baía da Guanabara.

Logo no início do ano de 1959, antes mesmo dessa *Visão de Brasília*, a Presidência designara o diretor Inácio Xavier da Silva para ir a Brasília colher elementos necessários ao levantamento que se estava desenvolvendo. Regressando o emissário, constatou-se que, por razões de ordem técnica, não havia sido cogitada a construção de edifício próprio destinado a abrigar o Tribunal na nova capital, planejando-se, outrossim, a utilização de um ou mais pavimentos de um dos edifícios em construção, destinados aos ministérios, os quais se achavam em fase de acabamento.

Ante a inusitada situação, da compulsória transferência do Tribunal para Brasília sem que se cogitasse sequer da construção de prédio para abrigá-lo, o presidente Pereira Lira deu conhecimento do fato ao Plenário, em sessão de 9 de junho de 1959, solicitando pronunciamento formal da Corte a respeito, ao que lhe foi delegada competência plena para tratar direta e pessoalmente, em nome do Tribunal, com o presidente Kubitschek acerca dos problemas relativos à transferência.

Seguiu-se, então, longa e árdua jornada, cujo mérito deve ser atribuído ao ministro Pereira Lira, na qual foram empreendidas gestões junto ao presidente Kubitschek, ao presidente da Novacap, Israel Pinheiro, ao arquiteto Oscar Niemeyer e ao urbanista Lúcio Costa, inclusive com a realização de diversas viagens a Brasília, então extremamente penosas, no sentido de garantir a construção do prédio próprio, denominado *Palácio do Tribunal de Contas*. Dessa jornada dão notícia as atas das sessões do Tribunal dos meses de junho a dezembro de 1959.

Finalmente, a 30 de dezembro, conforme consta da Ata nº 175, da sessão do dia 31 seguinte, o Tribunal foi comunicado pela Novacap de que se haviam iniciado as obras da fundação do prédio do Tribunal de Contas. No mesmo dia, 31 de dezembro, foi baixada a Portaria nº 124 designando o diretor Inácio Xavier da Silva para organizar em Brasília a recepção aos ministros, demais autoridades e funcionários, bem como para acompanhar o desenvolvimento das obras, receber o acervo transportado e adotar todas as providências necessárias à efetivação da transferência.

Conforme se receava já nos primeiros dias de 1959, a construção do prédio não se ultimou a tempo de permitir o cumprimento da Lei nº 3.273/57, que fixou a data da mudança para 21 de abril de 1960. O prédio do Tribunal somente viria a ser inaugurado em 1965. Não obstante, o Tribunal de Contas transferiu-se para Brasília em 10 de janeiro de 1961, tendo sido realizada a última sessão no dia 5, no Rio de Janeiro, e a primeira sessão em Brasília no dia 12 de janeiro de 1961, ocupando, como solução provisória, parte das dependências do Ministério da Fazenda.

Iniciava-se uma nova fase na vida administrativa do país com a transferência da capital para Brasília e o Tribunal de Contas, por mérito em grande parte devido ao ministro Pereira Lira, com o auxílio de Inácio Xavier — que posteriormente receberia o título de *Pioneiro de Brasília* —, acompanhava o momento e contribuía nessa nova página que era escrita no livro da história nacional.

## 10. O golpe militar de 1964

Eleito sucessor de Juscelino, Jânio da Silva Quadros tomou posse na Presidência da República, juntamente com o vice-presidente João Goulart, o Jango, em 31 de janeiro de 1961, já no Palácio do Planalto, em Brasília, em meio a um quadro político de elevado prestígio pessoal angariado junto às mais diversas classes e sob um clima extremamente favorável ao desenvolvimento econômico, apesar da crescente inflação e dos agravantes econômico-financeiros que o país enfrentava.

Por ocasião da posse o Tribunal de Contas já estava instalado em Brasília, desde 10 de janeiro, e exercia a Presidência o ministro Joaquim Henrique Coutinho, que cumpria o mandato pela terceira vez.

Não obstante todo o prestígio e apoio popular com que fora eleito, Jânio Quadros renunciou inesperadamente sete meses depois, a 25 de agosto de 1961, dando origem a novo período de crises políticas.

Encontrando-se o vice-presidente em viagem à China, assumiu a Presidência da República o presidente da Câmara dos Deputados, Pascoal Ranieri Mazzilli, até que Jango retornasse. Nesse ínterim, esboçava-se no país um movimento tentando impedir a posse de João Goulart e a volta do getulismo ao poder.

Em meio às discussões que se seguiram, chegou-se, por fim, a uma solução julgada apropriada para a ocasião: o parlamentarismo, com restrição dos poderes do presidente da República. Foi aprovada, então, em 2 de setembro de 1961, a Emenda Constitucional nº 4, denominada Ato Adicional, instituindo o novo regime no país.

Tancredo Neves foi encarregado por Ranieri Mazzilli de ir a Montevidéu encontrar-se com João Goulart e convencê-lo a aceitar o parlamentarismo. Cumprida a missão, no dia 7 de setembro de 1961 João Goulart assumiu o governo do país sob o regime parlamentarista, o mesmo parlamentarismo que já havia vigorado no império de d. Pedro II, com a instituição de um Conselho de Ministros. Como primeiro-ministro foi escolhido e aprovado pela Câmara dos Deputados o nome de Tancredo Neves, que se manteve no cargo até 26 de junho de 1962.

Os problemas políticos, econômicos e sociais se sucediam e o governo não conseguia a organização do ministério, o que levou à realização de plebiscito, a 6 de janeiro de 1963, e o subsequente término do regime parlamentarista, restabelecendo-se no país o presidencialismo, com a revogação do ato adicional por meio da Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro seguinte.

A instabilidade originada com a renúncia de Jânio Quadros precipitou o país em uma crise política da qual não mais conseguiria se recuperar. Os chefes militares, insatisfeitos com o governo de Jango, que revelava uma tendência à adoção de medidas sociais e econômicas de esquerda — entre elas as reformas agrária, bancária e do ensino —, iniciaram uma reação que cresceu, ganhou força e se materializou no denominado *Movimento Revolucionário de 31 de março de 1964*, ou o golpe militar de 64.

O presidente João Goulart deixou o país em 2 de abril seguinte, exilando-se no Uruguai, e assumiu novamente a Presidência da República Pascoal Ranieri Mazzilli

— após a declaração, pelo Senado Federal, de vacância do cargo de presidente da República.

Relativamente ao controle das contas públicas, um dos últimos atos do governo João Goulart foi a edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Com vigência a partir de 1º de janeiro de 1964, aquela lei estatuiu as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

De marcante importância na estruturação do sistema de controle doravante implantado no país, a lei abrigou, no Título VIII – Do controle da execução orçamentária, nos artigos 75 a 82, as novas atribuições dos controles interno e externo.

O controle da execução orçamentária compreenderia, nos termos do artigo 75:

“I – a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II – a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;

III – o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.”

Instituído pelo artigo 76, o controle interno do Poder Executivo ficou incumbido de exercer os três tipos de controle referidos no artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária seria prévia, concomitante e subsequente.

Ao controle externo, a cargo do Poder Legislativo, cabia a verificação da probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da lei de orçamento.

Aquelas normas gerais, estabelecidas pela lei ordinária, viriam a ser recepcionadas pela Constituição de 1967 e transformariam por completo o sistema de controle do país, exigindo do Tribunal de Contas profundos estudos com vistas a se adaptar e reformular os seus processos internos de trabalho.

## V – O TRIBUNAL DE CONTAS E O NOVO DIREITO FINANCEIRO

Neste capítulo é apresentado o período vivido pelo país sob o regime militar, com destaque para a promulgação da Constituição de 1967. Nessa fase o Tribunal enfrentou perda de suas competências e supressão de atribuições, as quais somente viriam a ser plenamente restauradas pela Constituição seguinte, de 1988.

### **1. A Constituição de 1967**

Com o afastamento de Jango e a implantação do regime militar, seguiu-se um período de governo baseado em Atos Institucionais. Antes mesmo da posse do primeiro presidente militar, marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, foi assinado o AI nº 1, de 9 de abril de 1964, pelo qual os militares se atribuíam poderes supraconstitucionais, e que facultava ao presidente legislar sobre quaisquer assun-

tos por meio de decretos-leis, cassar mandatos e direitos políticos e baixar outros atos institucionais. Por sua intervenção foram suspensos por dez anos os direitos políticos de centenas de pessoas, inclusive dos ex-presidentes João Goulart, Jânio Quadros e Juscelino Kubitschek, além de governadores, parlamentares, líderes sindicais e estudantes, intelectuais e funcionários públicos..

No ano seguinte sobreveio o AI nº 2, de 27 de outubro de 1965, que entre outras medidas extinguiu o pluripartidarismo garantido pela Constituição de 1946 e instituiu o sistema bipartidário, com base em um partido de apoio ao governo, a Aliança Renovadora Nacional – Arena, e outro de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro – MDB.

Encontrava-se em curso no país uma ampla reforma administrativa, que previa inclusive a promulgação de nova Constituição. Desde a promulgação da Carta de 1946 já haviam sido aprovadas seis emendas constitucionais. Com a revolução, mais catorze emendas foram aprovadas, além de quatro atos institucionais. O governo revolucionário entendeu, portanto, que era hora de sistematizar os atos e emendas que haviam alterado profundamente a Constituição. Os trabalhos de redação da nova Carta foram entregues ao ministro da Justiça, Carlos Medeiros Silva.

Era previsível ao Tribunal de Contas que a nova Carta, elaborada no seio de um governo com liberdades democráticas restritas, poderia trazer reflexos extremamente negativos ao sistema de controle. Com efeito, o projeto não teria discussão ampla pelas Casas do Congresso Nacional. Ao contrário, seria elaborado a portas fechadas, sem debate, cabendo ao Congresso apenas dele tomar conhecimento, em pouco mais de trinta dias, e promulgar a Carta.

Antecipando-se ao problema, o Tribunal de Contas encaminhou o Aviso nº 371 – SP/GP, datado de 13 de outubro de 1965, endereçado ao marechal Castelo Branco, no qual oferecia contribuições à elaboração do texto constitucional, esperando que nele fosse preservada a adequada posição no mecanismo constitucional brasileiro, ao mesmo tempo em que se mantinha na expectativa de que fossem inseridas modificações que atualizassem e aperfeiçoassem o sistema vigente.

Em resposta o presidente da República enviou correspondência ao então presidente do Tribunal, ministro Etelvino Lins, informando que manifestara especial atenção ao exame do documento submetido à sua consideração, salientando que a reforma administrativa em elaboração estaria de acordo com as normas e princípios estabelecidos pela Lei nº 4.320/64 e que a instituição do controle interno viria a assegurar maior eficácia ao controle externo, a cargo do Tribunal.

Passados dois meses, em dezembro de 1965 o Tribunal de Contas realizava antiga aspiração. No dia 10, em cerimônia que contou com a presença do presidente da República, marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, foi inaugurado o *Palácio do Tribunal de Contas*, situado na Esplanada dos Ministérios, atrás do Palácio da Justiça. Concretizava-se o trabalho iniciado pelo ministro Pereira Lira, em 1959, e levado adiante pelos ministros-presidentes que o sucederam: Antônio Brochado da Rocha, Joaquim Henrique Coutinho e Vergniaud Wanderley.

O Tribunal permaneceria naquele prédio por quase dez anos, até 1975, quando se mudaria para sua atual sede, do outro lado da Esplanada dos Ministérios, em edifício situado atrás do Supremo Tribunal Federal.

A preocupação com a reforma administrativa em curso, no entanto, impedia a Corte de festejar a conquista. Aproveitando a presença do marechal Castelo Branco na cerimônia, o presidente Etelvino Lins voltou a insistir no tema, tendo salientado em seu discurso que a Corte esperava que fosse mantida a sua competência constitucional e que fosse propiciada, na nova Carta que já se alinhavava, mais adequada identificação do sistema de controle com as exigências do Estado moderno, através da revisão cuidadosa e apurada da legislação específica.

Por ocasião da publicação do projeto da nova Constituição na imprensa, que em breve seria submetido à apreciação do Congresso Nacional, o regime militar já havia escolhido novo presidente — marechal Arthur da Costa e Silva, eleito presidente da República pelo Congresso Nacional em 3 de outubro de 1966, tinha como um de seus primeiros desafios a implantação no país da nova Constituição.

O Tribunal de Contas, por sua vez, já estava sob o comando do ministro Antônio de Freitas Cavalcanti — apelidado por Pereira Lira o *D'Artagnan da Corte*, por sua atuação em Plenário, de gesticulação tão eloqüente quanto o discurso — a quem coube a tarefa de conduzir o Tribunal em meio à turbulência provocada pelo advento da nova Constituição.

As inovações da nova Carta Política se faziam sentir já no título — Constituição do Brasil, em substituição a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Pelas profundas modificações que trouxe, representou para o Tribunal um divisor de águas, abrindo-se uma nova fase não só em sua história como de resto em todo o sistema de controle das contas públicas do país.

Entendendo que a Carta não correspondia aos termos em que o presidente da República se propusera a elaborá-la, ao contrário, era prejudicial ao controle exercido pelo Tribunal, a Corte decidiu que era necessário prestar um esclarecimento ao Poder Legislativo e à nação brasileira. Nesse sentido, Freitas Cavalcanti divulgou, em 9 de dezembro de 1966, nota à imprensa na qual exprimia o sentimento vigente na Casa, do seguinte teor:

“O processo de fiscalização financeira e orçamentária preconizado no Projeto, além de desfigurar inteiramente as instituições de controle das finanças públicas, está longe de corresponder à própria inspiração regeneradora da Revolução de março de 1964.

.....  
“Perde o Tribunal, por inteiro, o controle dos atos da gestão financeira, segundo os princípios consagrados no Direito Constitucional do país, com fundamento na jurisdição preventiva, na expressão de Rui Barbosa; perde a competência de julgar a legalidade de contrato, das aposentadorias, reformas e pensões; perde a atribuição de acompanhar, passo a passo, a execução orçamentária; perde a competência de manter controle direto sobre as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores

das entidades descentralizadas. O Poder Executivo passa, portanto, a exercer as funções até então deferidas ao órgão de fiscalização e controle das finanças do Estado, erigindo-se, de instituição fiscalizada, em instituição fiscalizadora, através de controle interno.”

A perda de competência, conforme se verificou mais tarde, seria realmente considerável, e não era sem razão aquela preocupação do Tribunal. Todavia, a despeito da mutilação sofrida, soube a Corte exercer com responsabilidade e com propriedade as funções que a ela foram reservadas no novo sistema de controle implantado no país.

Concluído o projeto, o Congresso Nacional foi convocado, então, por força do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, e se reuniu no período de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967 a fim de discutir, votar e promulgar a Constituição apresentada pelo presidente da República, encaminhada pela Mensagem nº 25, de 12 de dezembro de 1966.

Cumprida a espinhosa missão, em 24 de janeiro de 1967 o Congresso Nacional promulgou a nova Constituição, a quinta Carta da República, que viria a entrar em vigor em 15 de março seguinte, sob o protesto do MDB, que exigia sua revisão.

A Constituição viria a ratificar todos os atos institucionais já baixados, aumentando o poder do Executivo e reduzindo os poderes e as prerrogativas do próprio Congresso, que aceitara votá-la. A oposição foi duramente reprimida e marginalizada.

Promulgada a Constituição, antes de entregar o poder a Costa e Silva o marechal Castelo Branco assinou vários decretos-leis, entre eles dois que nos interessam particularmente: o Decreto-lei nº 199 e o Decreto-lei nº 200, ambos de 25 de fevereiro de 1967. Este último implantou no país a chamada *Reforma Administrativa*, trazendo profundas modificações na estrutura da administração federal. O primeiro, de nº 199, transformou-se na nova lei orgânica do Tribunal de Contas em face da Constituição de 1967.

Um dos principais articuladores do golpe militar de 1964, Arthur da Costa e Silva assumiu a Presidência da República em 15 de março de 1967, recebendo, também, uma Constituição que deveria implantar e fazer respeitar, destinada a repercutir amplamente na vida nacional, pelas diversas modificações que trazia em seu bojo, inclusive na ordem social. Era necessário dar continuidade às reformas introduzidas por Castelo Branco. Cabia, assim, a Costa e Silva o papel de conciliador.

## **2. As principais modificações**

### **2.1. No sistema de controle**

Recepcionando as normas gerais estatuídas pela Lei nº 4.320/64, a Constituição de 1967 — com as alterações introduzidas pela Emenda nº 1/69, além do curso da legislação ordinária, especialmente os decretos-leis antes mencionados —

alterou substancialmente as bases do controle financeiro do país, até então exercido apenas em caráter externo pelo Tribunal de Contas.

Com o advento da nova Carta, instalou-se um novo e mais extenso sistema de controle no qual a fiscalização financeira e orçamentária da União seria exercida pelo Congresso Nacional, através de controle externo e do sistema de controle interno do Poder Executivo, instituído por lei.

O controle externo seria exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderia:

- a) a apreciação das contas do presidente da República;
- b) o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária; e
- c) o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Ao controle interno do Poder Executivo, criado pela Lei nº 4.320/64, e agora institucionalizado pela Constituição, caberia:

- a) criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;
- b) acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; e
- c) avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

A regulamentação do controle interno viria a ser definitivamente implementada por meio do Decreto nº 61.386, de 19 de setembro de 1967, que dispôs sobre os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria.

Aquele diploma legal criou a estrutura e instalou as Inspetorias-Gerais de Finanças, localizadas em cada ministério civil, ficando o órgão central situado no Ministério da Fazenda. Cabia àquelas unidades o levantamento das informações e a organização dos processos a serem enviados ao Tribunal de Contas.

## **2.2. No Tribunal de Contas**

Por força da nova legislação introduzida o Tribunal de Contas passou por profunda reorganização, tendo disciplinado vários setores de suas atividades, a exemplo da coleta e processamento de dados a serem enviados pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

A seguir são apresentadas as principais modificações promovidas no Tribunal, tanto em matéria administrativa quanto em relação às suas competências.

### **2.2.1. A nova denominação do Tribunal**

O Tribunal de Contas foi incluído na Seção VII – Da Fiscalização Financeira e Orçamentária, do Capítulo VI – Do Poder Legislativo, abrigado em dois artigos, o 71, com cinco parágrafos, e o 73, com oito parágrafos.

A Constituição promulgada a 24 de janeiro de 1967 ainda o denominava Tribunal de Contas, não se referindo a ele como *da União* nem nos artigos específicos, antes mencionados, nem em outros dispositivos nos quais a ele fazia referência.

Somente nos dispositivos em que o Tribunal era mencionado ao lado de outras Cortes de Contas era empregado o termo *da União*, a exemplo do contido nos artigos 114 e 179.

O Decreto-lei nº 199/67, por sua vez, consignou em sua ementa: “*Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências*”. Com a entrada em vigor da nova legislação, o Tribunal passou a adotar a nova denominação, em seus atos e resoluções, fundamentando-se no Decreto-lei nº 199/67, a teor do que consignara sua ementa.

Diversas leis e decretos editados em datas posteriores a 15 de março referiram-se ao órgão como Tribunal de Contas da União, em aparente conflito com a redação do texto constitucional.

Resolvendo a questão, na reforma geral por que passou a Constituição de 1967, por meio da Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, o Governo providenciou as alterações necessárias, denominando a Corte em todos os dispositivos da Carta como Tribunal de Contas da União.

A partir de então, ficou institucionalizada a denominação da Casa como sendo Tribunal de Contas da União, assim preservada até os dias de hoje.

### **2.2.2. As competências**

#### **2.2.2.1. Contas do presidente da República**

Relativamente à apreciação das contas do presidente da República, a Constituição não inovou em relação ao constante do § 4º do artigo 77 da Constituição de 1946, mantendo o prazo de sessenta dias para a emissão do parecer prévio sobre as contas prestadas.

Houve, entretanto, uma alteração trazida pelo Decreto-lei nº 199/67, no sentido de que o parecer sobre as contas fosse conclusivo. O Tribunal já vinha desde o ano de 1952 debatendo em Plenário a controvérsia sobre se o parecer deveria ser conclusivo ou simplesmente enunciativo. Ano após ano dividiram-se as opiniões dos ministros, posicionando-se de um lado Silvestre Péricles de Góes Monteiro (1952) e Joaquim Henrique Coutinho (1956), defensores do parecer conclusivo, e de outro os ministros Ruben Rosa (1947), Vergniaud Wanderley (1953), Antônio Brochado da Rocha (1954) e Etelvino Lins (1955), entre outros, pelo parecer enunciativo.

Com a nova lei orgânica encerrou-se a polêmica e o Tribunal passou, já nas contas relativas a 1966, cujo relator foi o ministro Iberê Gilson, a distinguir o relatório do parecer prévio, antes abrigados em um único documento, devendo o parecer mencionar expressamente se as contas mereciam ou não aprovação, critérios preservados até os dias atuais.

#### 2.2.2.2. Execução orçamentária

Relativamente ao acompanhamento e à fiscalização da execução orçamentária, as mudanças foram significativas. Consoante disposto na Carta, esta seria realizada por meio de auditoria financeira e orçamentária exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três poderes da União, com base nas demonstrações contábeis por elas remetidas ao Tribunal, que disporia da prerrogativa de realizar as inspeções que julgasse necessárias.

Dessa forma, o julgamento da regularidade das contas dos administradores daquelas unidades seria agora efetuado em uma instância revisora, baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamento das autoridades administrativas supervisoras das respectivas unidades, tudo elaborado pelo controle interno, sem prejuízo da realização das inspeções já mencionadas.

Suprimiu-se, desse modo, o sistema de controle com registro prévio das despesas, substituído pelo controle *a posteriori*. Ficou preservada, no entanto, a competência do Tribunal para apontar falhas e irregularidades, as quais, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional.

Apesar de representar uma perda para o sistema de controle, para alguns a supressão do registro prévio revelava aspectos positivos, conforme salientou o ministro Victor Amaral Freire em declaração de voto proferida na sessão de 27 de abril de 1967, ocasião em que o Tribunal apreciava o relatório e parecer sobre as contas do presidente da República relativas ao exercício de 1966.

Segundo o ministro, o sistema agora proscrito “*obrigava a uma constante paralisação de vastos setores da administração, ou seja, daqueles cujas despesas estão sujeitas a registro prévio no Tribunal*”, além do que “*o registro prévio, com uma demora não pequena para a sua efetivação, determinava um stop nos serviços públicos*”.

A despeito do debate que o novo ordenamento veio suscitar, houve quem vislumbrasse progresso nas novas competências do Tribunal, a exemplo da posição otimista adotada pelo ministro Wagner Estelita Campos<sup>17</sup>.

Em contraposição às perdas enfrentadas, vislumbrou o ministro na prerrogativa de representação, aliada à atribuição de prestar informações ao Congresso Nacional e aos outros poderes federais, prevista na nova lei orgânica do Tribunal, “*o fundamento de que se utilizará o Tribunal para o que poderá vir a ser uma de suas mais úteis funções, pelo caráter moralizador, corretivo e pedagógico de que poderão se revestir as interferências que assim praticar, apontando os erros ou falhas verificadas no decurso da fiscalização, sugerindo medidas corretivas, orientando e prevenindo aplicação ou interpretação incorreta de preceitos legais, para maior harmonia e rendimento da Administração.*”

---

17. “*O método de informação a ser usado pelas instituições superiores de controle das finanças públicas*” - Contribuição apresentada à II Comissão Técnica do 6º Congresso Internacional das Instituições Superiores de Controle das Finanças Públicas, Tóquio, maio de 1968.

### 2.2.2.3. Inspeções

Embora atravessasse o Tribunal uma fase de perdas, o estabelecimento da prerrogativa de realizar inspeções visando melhor instruir o exame das contas deve ser considerado como um grande avanço em matéria de ampliação das competências da Corte, posto que o controle deixou de ser exercido em caráter de exame meramente formal de documentos, passando a contar com a verificação *in loco*.

Essa nova modalidade de controle não existia anteriormente à Constituição de 1967, revelando-se, pois, em uma inovação trazida pela Carta, cujo exercício foi entregue ao Tribunal de Contas, que as realizaria a seu único juízo.

O Decreto-lei nº 200/67 definiu a administração federal como sendo compreendida em:

- “I – Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministros; e
- II – Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
  - a) autarquias;
  - b) empresas públicas;
  - c) sociedades de economia mista.”

As fundações instituídas em virtude de lei federal, e de cujos recursos participasse a União, ficaram equiparadas às empresas públicas.

O artigo 75 daquele diploma legal determinou a esses órgãos da administração federal que facilitassem a realização das inspeções de controle externo dos órgãos encarregados de administração financeira, contabilidade e auditoria.

A lei orgânica do Tribunal, Decreto-lei nº 199/67, por sua vez, deu maior amplitude ao uso das inspeções, permitindo ao Tribunal atuar com maior agilidade e com mais eficácia, exercendo um controle concomitante e até mesmo preventivo.

O Tribunal, utilizando-se de sua função normativa, previu regimentalmente o estabelecimento de um plano de inspeções, elaborado em bases anuais, composto das formas ordinária e extraordinária, envolvendo as áreas de arrecadação da receita e da realização da despesa. Estavam sujeitas à incidência daquela forma de controle a legalidade dos atos, os registros contábeis, a prestação de serviços, as licitações, enfim tudo que pudesse representar interesse na apuração da probidade do administrador na guarda e legal emprego dos dinheiros públicos.

As inspeções ordinárias incidiriam sobre os órgãos de contabilidade analítica ou nas repartições que detivessem a documentação relativa à escrituração dos atos de receita e despesa. As extraordinárias, autorizadas pelo Plenário da Corte, se prestariam principalmente a esclarecer omissões e dúvidas levantadas no exame dos processos. Além disso, serviriam para verificar a execução de contratos celebrados pela União, ou naqueles em que fosse parte interessada, e para apurar irregularidades cuja relevância e gravidade exigissem exame mais detido e aprofundado.

De ressaltar, ainda, que em reforço à eficácia da inspeção como instrumento de controle o Decreto-lei nº 199/67 dispôs, em seu artigo 36, § 2º, que “nenhum

*processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal de Contas em suas inspeções, sob qualquer pretexto.”*

A competência para a realização de inspeções foi, sem dúvida alguma, uma grande conquista do Tribunal de Contas, como bem afirmou o então procurador-geral da Corte, Ivan Luz, falando em nome do Ministério Público na sessão comemorativa dos 85 anos de instalação do Tribunal, ocorrida a 17 de janeiro de 1978:

“Se, sob alguns aspectos, como no que toca à eliminação do sistema de registro prévio, provocou divergências que ainda se manifestam vibrantes, todavia concedeu-lhe a competência para a realização das inspeções, com o que ultrapassou-se a fase do controle formal, desastrosamente ineficaz, dando-lhe suporte legal para promover o exame da substancialidade da gestão de bens e valores públicos, de tocar as realidades subjacentes às expressões da contabilidade.”

A figura da inspeção como meio de controle concomitante viria a se revelar uma ferramenta essencial na implantação das auditorias de resultado, consignadas na Constituição de 1988 como auditorias de natureza operacional.

#### **2.2.2.4. Contratos**

A hostilidade demonstrada ao registro prévio manifestava-se especialmente em relação aos contratos. Para estes, o sistema vigente era reputado como incompatível com a rapidez da moderna administração que se pretendia implantar com a reforma. Apesar de o sistema de registro prévio já estar bastante restrito àquela altura, incidindo sobre um percentual pequeno dos atos de despesa pública, nos contratos, como afirmou o ministro Luiz Octávio Gallotti, residia o ponto nobre da atividade da fiscalização financeira e registro prévio, e por isso mesmo se tornou “*o cavalo de batalha dos opositores daquele clássico sistema de controle das finanças públicas*”.

Não obstante o trabalho desenvolvido pelo Tribunal, inclusive junto à sociedade, através da imprensa, a Constituição retirou-lhe a competência para efetuar o exame e julgamento prévio dos contratos, prevista na Constituição anterior, de 1946. Nos termos do disposto no § 5º do art. 72 da Emenda Constitucional de 1969, o Tribunal, se verificasse a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contrato, assinaria prazo razoável para que o órgão da administração pública adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, solicitando ao Congresso Nacional, no caso de contrato, que determinasse a sustação do mesmo ou a adoção de outras medidas necessárias ao resguardo dos objetivos legais.

Ao Congresso Nacional caberia, no prazo de trinta dias, a deliberação sobre a solicitação, findo o qual seria considerada insubsistente a impugnação.

Discursando em cerimônia comemorativa dos 90 anos da instituição do Tribunal de Contas na Constituição de 1891, em sessão realizada a 24 de fevereiro de 1981, o ministro Mauro Renault Leite comentou, acerca da supressão do registro prévio dos contratos:

“Se, de um modo geral, a dispensa do registro prévio veio agilizar a liberação de recursos, sem causar maiores deficiências fiscalizadoras, no que

concerne aos contratos se tem revelado prejudicial ao bom emprego dos dinheiros públicos.

“Obviamente não nos referimos aos contratos de rotina, mas àqueles outros que se revestem da maior relevância, segundo seus valores e espécie.

“Com relativa frequência constata-se contratos altamente inconvenientes mas que, geradores de fatos consumados, tornam-se insanáveis pela bilateralidade do negócio jurídico, salvo problemática e nem sempre compensadora rescisão judiciária.

“A representação ao Congresso Nacional, nos termos em que a Constituição procurou dar solução para esses casos, segundo Pontes de Miranda está ‘erradíssimamente’ posta. Na verdade, tem o Congresso apenas trinta dias para decidir e, não decidindo, a impugnação do Tribunal é tida como insubsistente.”

O ministro Ewald Sizenando Pinheiro, ao escrever, em novembro de 1989, a memória dos seus cinquenta anos vividos na Corte, asseverou que a regra não se conciliava com a eficácia do controle em virtude de que, baseando-se a impugnação do Tribunal na ilegalidade do ato, não era compreensível que, “*num passe de mágica, ganhasse ele revestimento jurídico e passasse a ser como legal considerado.*”

Alguns anos depois, em 1992, novamente o ministro Ewald Pinheiro viria a se pronunciar a respeito, comentando:

“Essa regra foi severamente criticada porque, dada a exiguidade do prazo, o Congresso Nacional não tinha como deliberar a respeito, e assim o tempo passava a decidir, e a decidir mal, porque sancionava a ilegalidade.

“Na verdade, tal norma não resiste ao mais elementar raciocínio jurídico. Ela implicava em atribuir ao tempo, por um verdadeiro passe de mágica, poder jurisdicional, o que é incompatível com qualquer regra de hermenêutica, principalmente em se tratando da defesa do patrimônio público, inapelavelmente vulnerado.”

Essa regra somente viria a ser abolida definitivamente pela Constituição de 1988, que fixou o prazo de noventa dias para que o Congresso adotasse as medidas cabíveis, estipulando que o Tribunal decidiria a respeito se, findo o prazo, não fossem tais medidas adotadas.

Cabe registrar que em relação aos atos não decorrentes de contratos, o Tribunal dispunha da prerrogativa de ele próprio sustar a execução do ato impugnado, prescindindo, nesses casos, da solicitação ao Congresso Nacional. Todavia, podia o presidente da República, na hipótese, ordenar a execução do ato, *ad referendum* do Congresso Nacional.

#### **2.2.2.5. Aposentadorias, reformas e pensões**

Acerca da apreciação efetuada sobre a legalidade das concessões, a Constituição promulgada a 24 de janeiro de 1967 introduziu substancial modificação, retirando do Tribunal a competência anteriormente atribuída pela Constituição

de 1946 para julgar a legalidade dos atos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

O texto original da Constituição, que entrou em vigor a 15 de março de 1967, abordou a matéria em dois dispositivos. O trecho final do § 5º do artigo 73 facultava à Corte a mesma prerrogativa conferida em relação aos atos considerados ilegais, de assinar prazo para o cumprimento da lei e de sustar o ato caso não atendido, cabendo ao presidente da República, entretanto, a teor do disposto no § 7º do mesmo artigo, a faculdade de poder ordenar a execução do ato impugnado, *ad referendum* do Congresso Nacional.

Já o § 8º do mesmo artigo dizia textualmente:

“O Tribunal de Contas julgará da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de sua decisão as melhorias posteriores.”

O texto do Decreto-lei nº 199/67, elaborado posteriormente à Constituição, vigente à mesma data, consignava a mesma competência em quatro dispositivos, combinando-se o trecho final do artigo 28 (julgar a legalidade das concessões iniciais) com o artigo 31, inciso III (julgar a legalidade das iniciais), trecho final do inciso V (assinar prazo se verificada ilegalidade nos atos de concessões) e inciso VI (sustar a execução do ato, se não atendido).

Em face da dubiedade da expressão constante do dispositivo constitucional — *melhorias posteriores* —, a pedido da Presidência do Tribunal, o diretor da 4ª Diretoria de Fiscalização Financeira, José Escolástico Abreu de Oliveira, apresentou, em 10 de abril de 1967, parecer acerca da interpretação do julgamento das concessões iniciais, do seguinte teor:

“Parece assentado que as concessões de melhoria, ditas automáticas (em regra decorrentes de aumentos gerais de vencimentos e pensões, decretados em virtude de elevação do custo de vida), não mais dependem de julgamento do eg. Tribunal de Contas, em face do texto do § 8º do art. 73 da Constituição de 24 de janeiro de 1967.

“Entendo, porém, que não apenas as concessões iniciais de aposentadoria, reforma e pensões deverão ser julgadas pelo Tribunal de Contas. A meu ver, a competência do Tribunal de Contas alcança todos aqueles atos que importem em alteração das bases ou do critério adotados na concessão inicial, tais como:

- a) alteração do fundamento legal do ato de aposentação ou reforma;
- b) alteração de provento fixado, em virtude:
  - 1) de revisão do tempo de serviço;
  - 2) de verificação da incidência de doença especificada....;
  - 3) de promoção do aposentado ou reformado;
  - 4) de reclassificação do funcionário inativo;
  - 5) de posterior apuração de pressupostos para a concessão de provento com vantagens....;

- a) alteração do fundamento legal do ato de concessão da pensão (civil, militar, especial);
- b) alteração do valor da pensão, por motivo:
  - 1) de revisão do tempo de serviço;
  - 2) da verificação de relação causal entre a **causa mortis** e acidente de serviço ou doença profissional;
  - 3) de promoção póstuma;
  - 4) de alteração póstuma do **status** do funcionário;
- a) da transferência da pensão militar (a legalidade do ato depende de requisitos que nem sempre são os mesmos da concessão inicial);
- b) da reversão da pensão militar, do montepio civil e de pensão especial;
- c) da substituição do antigo montepio militar ou de pensões especiais pela 'pensão militar' da Lei nº 3.765/80 (não se trata de simples melhoria).

“Há ainda a considerar que, para o julgamento da legalidade da concessão de montepio civil, cujo valor é fixado à base da contribuição e esta tem correspondência com o vencimento ou com o provento do funcionário na data do óbito, freqüentemente se faz mister prévia correção aritmética das melhorias, embora não estejam estas sujeitas a julgamento.”

O Tribunal acolheu na íntegra aquele entendimento. Da Ata nº 36/67, referente à sessão de 23 de maio de 1967, consta o seguinte, *in verbis*:

“O Tribunal, na oportunidade do julgamento da legalidade de concessões e melhorias, por proposta do Sr. Ministro Amaral Freire, resolveu aprovar as sugestões apresentadas pelo diretor da 4º D.F.F., interpretando o disposto no art. 73, § 8º, da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, quanto à competência do Tribunal em tema de concessões de aposentadorias, reformas e pensões. As sugestões em apreço seguem em anexo à presente Ata (Anexo I), da qual fazem parte integrante.”

A decisão veio a ser regulamentada pelas *Normas Regimentais e Instruções*, baixadas pela Resolução nº 44, de 21 de julho de 1967, que dispôs, no artigo 13 e seu parágrafo único:

“Art. 13. Continuarão a ser remetidos ao Tribunal, para julgamento de sua legalidade, os atos de concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões do pessoal da Administração Direta.

Parágrafo único. Compreendem-se, também, como atos de concessão inicial os que importem novação do título originário, ou seja:

- a) os que modifiquem a fundamentação legal da concessão;
- b) os que inovem a base de cálculo anteriormente adotada; e
- c) os que designem novos beneficiários, por força de morte, renúncia, reversão ou outra razão de ordem jurídica.”

Com base nesses fundamentos, o Tribunal proferiu diversas decisões atinentes a melhorias posteriores, desde que enquadradas naquele entendimento, tendo prosseguido com o julgamento das alterações decorrentes de interpretação de texto le-

gal, consubstanciadas em reclassificações, reestruturações e outras, deixando de se pronunciar apenas nos casos de melhorias de natureza aritmética.

Quanto à prerrogativa do presidente da República, constante do § 7º do art. 73 da Constituição, de ordenar a execução de ato concessório impugnado pela Corte, *ad referendum* do Congresso Nacional, sua interpretação foi objeto de intensos debates jurídicos suscitados em face de decisões adotadas pela Corte.

As deliberações proferidas nos dias 10, 17 e 24 de novembro de 1967, todas de mesmo teor, constantes das atas de nº 98, 100 e 104, respectivamente, recusando registro a ato de concessão cujo despacho do presidente da República invocava a prerrogativa, diziam:

“O Tribunal deixou de anotar o venerando despacho presidencial (que, com base no art. 73, § 7º, da Constituição, ordenou execução de ato impugnado), mantida a decisão que havia considerado ilegal a concessão....Determinou, outrossim, que fosse restituído ao ministério o processo, acompanhado de cópia autenticada do parecer do Ministério Público e com Aviso circunstanciado da Presidência do Tribunal, dando ciência ao Sr. Ministro de Estado da presente decisão.”

Visando reforçar o entendimento jurisprudencial que se consolidava na Casa o Tribunal decidiu, mais adiante, em 8 de dezembro de 1967 (Ata nº 110), no mesmo sentido dos casos anteriores, “*determinando, mais, que fosse dada ciência da decisão, também, aos Gabinetes Civil e Militar da Presidência da República.*”

Em 31 de outubro de 1968 sobreveio nova tentativa de registro por parte da Presidência da República, desta feita amparada em parecer da Consultoria-Geral da República, e o Tribunal manteve-se coerentemente na linha de jurisprudência que vinha adotando (Ata nº 79/68):

“O Tribunal, proferindo deliberação por maioria, quanto à concessão de aposentadoria de ....., preliminarmente não conheceu de venerando despacho presidencial exarado no Parecer nº 626-H, de 23 de janeiro de 1968, da Consultoria-Geral da República, porque, em matéria de concessões (Constituição, art. 73, §8º), descabe o apelo ao disposto no § 7º do art. 73 citado, nos termos do resolvido pelo Tribunal na sessão de 29 de outubro de 1968, conforme Ata nº 78, ao acolher voto do Relator e na sessão de 10 de novembro de 1967, ao aprovar parecer do r. Procurador Luiz Octávio Gallotti.”

A Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, não alterou a essência do disposto nos §§ 7º e 8º do artigo 73, apenas abrigando-os no art. 72. Suprimiu, entretanto, do trecho final do § 5º (assinar prazo para o cumprimento da lei e sustar o ato caso não atendido) a expressão “aposentadorias, reformas e pensões”.

Tal supressão retirou do Tribunal o poder de sustar a execução de atos decorrentes de concessões, mas, em contrapartida, retirou do presidente da República a possibilidade de ordenar a execução *ad referendum* daqueles atos, já que o § 7º, que dizia respeito à prerrogativa do presidente, estipulava que seria ela exercida sobre os atos mencionados no § 5º, agora mutilado.

Parecia evidente à Corte, segundo o ministro Baptista Ramos, que o art. 72, § 8º, da Emenda Constitucional nº 01/69, dava somente ao Tribunal de Contas competência para julgar da legalidade das concessões, sem nenhuma alusão à atribuição do presidente da República.

Posteriormente, porém, por força da Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, baixada pelo presidente da República com fundamento nas prerrogativas conferidas pelo arbitrário Ato Institucional nº 5/68, viria a ser alterada a redação dos parágrafos 7º e 8º do artigo 72 da Emenda Constitucional nº 1/69.

Invertendo-lhes a ordem, ficou expresso no § 7º que o Tribunal apreciaria, apenas para fins de registro, a legalidade daquelas concessões, independentemente de sua apreciação as melhorias subseqüentes, enquanto o § 8º facultou ao presidente da República a possibilidade de ordenar o registro dos atos concessórios quando negados pela Corte, *ad referendum* do Congresso Nacional.

Acerca da concessão de tal prerrogativa ao presidente da República, o ministro Mauro Renault Leite, por ocasião das comemorações do 90º aniversário da instituição do Tribunal, mencionou uma passagem ocorrida anteriormente à Emenda nº 07/77, e que muito provavelmente teria lhe dado causa.

Relatou o ministro que o Tribunal negara registro de determinada aposentadoria, decretada pelo presidente da República, por absoluta falta de amparo legal. Não se conformando com a decisão do Tribunal, o interessado impetrou mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal, que acolhendo o voto do relator, ministro Bilac Pinto, reconheceu a competência exclusiva do Tribunal de Contas e a improcedência da pretensão.<sup>18</sup>

Era a confirmação da jurisprudência do Tribunal e do acerto com que vinha decidindo acerca da matéria. Do entendimento firmado após aquela deliberação, resultou o Enunciado da Súmula nº 82, que estipulava, com base nos precedentes, não caber ao presidente da República a faculdade de ordenar a execução do ato, nem ao Congresso Nacional a sua homologação, com fundamento no § 7º do art. 72.

Pouco tempo depois, entretanto, foi baixada a Emenda Constitucional antes mencionada, com a alteração que possibilitava o registro do ato.

O Tribunal de Contas, no dizer do ministro Mauro Renault, “*sofreu aí a perda de sua hegemonia nos julgamentos das aposentadorias, reformas e pensões. A medida que se impunha para atendimento dessas benesses seria a de lei casuísta.*”

#### **2.2.2.6. Os Fundos de Participação**

Outra inovação trazida pela Constituição de 1967 foi aquela relativa aos fundos de participação. Anteriormente à promulgação da Carta os fundos de participação dos estados – FPE – e dos municípios – FPM – já haviam sido instituídos, por força do disposto na Emenda Constitucional nº 18/65 (emenda à Constituição de

---

18. Decisão do STF no MS 19.973-DF, de 22.05.1974, publicado no D.J. de 23 seguinte.

1946), com a regulamentação dada pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, o Código Tributário Nacional, nos artigos 86 a 92.

A Constituição de 1967, no texto original do art. 26, § 1º, estipulou que a lei atribuiria ao Tribunal de Contas a competência para efetuar o cálculo das cotas estaduais e municipais dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, independente de autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade, devendo a entrega efetuar-se mensalmente, por intermédio dos bancos oficiais.

O Decreto-lei nº 199/67 consignou como competência do Tribunal de Contas a fixação das cotas para aplicação automática e mensal, conferiu a prerrogativa de fiscalizar a aplicação das importâncias entregues aos estados e municípios, além de estipular que caberia à Corte julgar as prestações de contas dos governadores de estado e dos prefeitos municipais, com base nos documentos por eles enviados na forma como disporia o regulamento próprio.

Embora as cotas fossem liberadas diretamente pelo Banco do Brasil o Tribunal detinha controle absoluto sobre a movimentação e a distribuição dos recursos, no uso das prerrogativas que lhe conferiam os dispositivos legais. Tanto assim que em decisão proferida em sessão realizada a 23 de novembro de 1967, conhecendo de representação formulada por determinada prefeitura municipal, o Tribunal resolveu fixar o entendimento de que a suspensão dos pagamentos das cotas, pela via administrativa, dependia de sua anuência, entendimento esse que determinou fosse dado conhecimento à Presidência do Banco do Brasil, para ciência de suas agências.

O Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968, baixado pelo presidente da República com fundamento nas prerrogativas conferidas pelo AI 5, alterou a redação do artigo 26 da Constituição, modificando o percentual de distribuição e condicionando a entrega das cotas aos seguintes critérios:

- a) aprovação de programas de aplicação elaborados com base nas diretrizes estabelecidas pelo Poder Executivo Federal;
- b) vinculação de recursos próprios (contrapartida);
- c) transferência efetiva para estados, Distrito Federal e municípios de encargos executivos da União; e
- d) recolhimento dos impostos federais arrecadados e liquidação das dívidas dessas entidades para com a União.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, consolidou as modificações produzidas sobre o art. 26 da Constituição de 1967, absorvendo as alterações introduzidas pelo Ato Complementar nº 40/68, abrigando a matéria no art. 25 e seus parágrafos, incluindo os territórios na repartição das receitas.

Durante treze anos o Tribunal realizou essa que se revelou uma das mais produtivas entre suas atribuições, imprimindo sempre um caráter de orientação e de prevenção às suas deliberações. Não obstante, a competência para fiscalizar o emprego desses recursos viria a ser definitivamente suprimida em 1980, conforme será visto mais adiante.

### **2.2.3. Modificações administrativas**

#### **2.2.3.1. As delegações junto a órgãos públicos**

A Constituição de 1967 não fez menção à manutenção das delegações já existentes, consignando que a lei disporia sobre a organização do Tribunal, podendo ele “*criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício de suas funções e na descentralização dos seus trabalhos.*”

O Decreto-lei nº 199/67, entretanto, dispôs que as funções do Tribunal seriam exercidas de forma descentralizada e estabeleceu que poderia manter delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício de suas funções, nos estados ou junto a entidades da administração federal, desde que o movimento financeiro justificasse essa providência.

Diante da nova conjuntura política e administrativa do país, e levando em consideração as modificações processadas no regime de fiscalização financeira, em 1969, por força de resolução interna o Tribunal decidiu extinguir as delegações mantidas junto aos ministérios do Exército, Marinha e Aeronáutica, ao Estado Maior das Forças Armadas e aos Departamentos de Imprensa Nacional e Federal de Compras.

Ficaram mantidas apenas as delegações nos estados, que àquela época contavam 21 unidades. Estas, em 1973 passaram a ser denominadas Inspetorias Regionais de Controle Externo – IRCE, denominação atribuída à semelhança das Inspetorias Gerais de Controle Externo – IGCE, criadas para ter funcionamento na sede, em substituição às Diretorias.

#### **2.2.3.2. Outras modificações administrativas**

Pela nova lei orgânica, Decreto-lei nº 199/67, o Tribunal ficou mantido como órgão auxiliar do Congresso Nacional e teve inalterada a sua composição, de nove ministros, nomeados pelo presidente da República, após aprovação pelo Senado, escolhidos entre brasileiros de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, financeiros, econômicos ou de administração pública.

Mantinha-se, desse modo, a regra da não exigência do bacharelado em direito para acesso ao cargo de ministro do Tribunal, adotada desde a vigência da lei orgânica anterior — Lei nº 830/49, que exigia “*comprovado saber, especialmente para o desempenho do cargo*” — e agora consagrada pela nova Constituição. Tal modificação permitiu o ingresso de alguns dos mais destacados e atuantes membros da Corte, entre eles os ministros Amaral Peixoto, Mauro Renault Leite, Glauco Lessa, Guido Mondin, Luciano Brandão, Alberto Hoffmann, entre outros.

O número de auditores foi mantido em quatro, mesma composição do Ministério Público, que passou a se constituir de um procurador e três adjuntos de procurador. Posteriormente, a denominação desses cargos seria alterada para procurador-geral e procurador, com o seu preenchimento sendo feito em comissão,

por força dos Decretos-lei nº 1.313, de 28 de fevereiro de 1974, e nº 1.660, de 24 de janeiro de 1979, respectivamente.

A Constituição estabeleceu que a lei disporia sobre a organização do Tribunal, podendo dividi-lo em câmaras, recepcionando regra contida na Lei nº 830, de 1949. Na mesma linha da lei orgânica anterior, o Decreto-lei nº 199/67 facultou a divisão em Primeira e Segunda câmaras, mediante deliberação da maioria absoluta de seus ministros efetivos, a serem compostas cada uma de quatro ministros, que a integrariam pelo prazo de dois anos, deixando a cargo do regimento da Corte o detalhamento de sua competência, composição e funcionamento, segundo as normas gerais ali estabelecidas.

O Regimento Interno do Tribunal somente viria a ser aprovado em 1977 e a regulamentação da instalação das câmaras só ocorreria em 1987.

### **3. A Emenda Constitucional de 1969**

Promulgada a Constituição em 1967, a agitação política que se seguiu à implantação das reformas — notadamente na ordem social — levou o governo a enfrentar forte oposição no ano de 1968, com a intensificação de comícios, passeatas e manifestações contra o regime militar, as quais partiam inclusive do Congresso Nacional.

Em rumoroso episódio ocorrido naquele ano o governo solicitou licença à Câmara dos Deputados para processar o deputado Márcio Moreira Alves, acusado de insultar as Forças Armadas. Rejeitado o pedido, acendeu-se o estopim que faltava. Em represália, a 13 de dezembro de 1968 foi assinado o Ato Institucional nº 5, o terrível AI 5, e o Ato Complementar nº 38, decretando o recesso do Congresso Nacional, retornando ao Poder Executivo a prerrogativa de legislar sobre todos os assuntos.

Por força do AI 5 a Constituição de 1967 foi praticamente revogada. O Ato permitia ao presidente cassar mandatos, suspender direitos políticos e legislar em substituição ao Congresso Nacional, em recesso. O AI 5 deu seqüência a uma série de atos institucionais e complementares, que passaram a se constituir no núcleo da legislação do regime militar.

As alterações se processavam de tal forma acentuadas e freqüentes que Costa e Silva desejava a elaboração de uma nova Constituição. Com essa finalidade, no início de 1969 encarregou seu vice-presidente, Pedro Aleixo, de coordenar os trabalhos de reforma da Constituição de 1967.

O presidente, todavia, não terminaria seu mandato. Em final de agosto daquele ano, quando se preparava para promulgar a nova Constituição, Costa e Silva sofreu uma trombose que o obrigou a se afastar da Presidência da República. O vice-presidente, Pedro Aleixo, foi impedido pelos militares de tomar posse no cargo.

Convocada uma reunião ministerial de emergência, foi a mesma presidida pelo almirante Augusto Rademaker e nela ficou decidido que uma junta composta

dos três ministros das pastas militares assumiria o poder durante o impedimento de Costa e Silva, então ainda indeterminado.

Constatada a impossibilidade do retorno de Costa e Silva à Presidência, foi baixado o Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, declarando vagos os cargos de presidente e vice-presidente da República. Enquanto não se realizassem as eleições e ocorresse a posse dos eleitos, marcadas para 25 e 30 de outubro, respectivamente, o governo prosseguiria entregue à junta militar.

O texto da nova Carta encomendado por Costa e Silva a Pedro Aleixo foi submetido à junta militar que lhe promoveu, sob a coordenação de Carlos Medeiros e Silva, as modificações julgadas convenientes e sob a denominação de reforma constitucional foi assinada, em 17 de outubro de 1969, a Emenda Constitucional nº 1. Na prática, viria a ser uma nova Carta — mudou até o nome, de Constituição do Brasil, para Constituição da República Federativa do Brasil —, com data marcada para entrar em vigor — 30 de outubro de 1969, data da posse do novo presidente da República.

Em 25 de outubro seguinte, levantou-se o recesso do Congresso Nacional para que fosse eleito presidente da República o general Emílio Garrastazu Médici para um novo mandato, com a posse marcada para o dia 30 de outubro seguinte.

#### **4. O edifício-sede definitivo**

Na gestão de Médici o regime militar atingiria seu nível mais alto de endurecimento. A repressão utilizada em seu governo aos movimentos oposicionistas era a base de sustentação do modelo de segurança que pretendia implantar no país. Ao lado da segurança, procurou instituir, sem o devido debate democrático, um modelo de crescimento baseado na industrialização, financiada pelo capital estrangeiro.

Em função do modelo implantado, o PIB teve crescimento real da ordem de 10% ao ano entre 1968 e 1973, passando à História como o período do “milagre brasileiro”. Foi uma fase em que foram construídas obras gigantescas, como hidrelétricas; a ponte ligando Niterói ao Rio de Janeiro, batizada presidente Costa e Silva, inaugurada em 4 de março de 1974; a rodovia transamazônica, cujas obras iniciaram-se a 9 de outubro de 1970, entre outras.

Nessa fase a Corte experimentou notável crescimento. Na gestão do ministro Abgar Renault, visando ampliar as instalações físicas, já bastante acanhadas no Palácio do Tribunal de Contas, ficou acordada com o então ministro da Justiça, Alfredo Buzaid, a construção de uma nova sede para o Tribunal, a ser edificada pelo Ministério da Justiça em troca do prédio do Tribunal, situado atrás daquele ministério, que seria então utilizado para a instalação de seu anexo.

Dando continuidade às tratativas de Abgar Renault, em 1972 foi assinado convênio entre o Ministério da Justiça e a Novacap, objetivando a construção do edifício, tendo sido lançada a pedra fundamental do atual edifício-sede da Corte, em cerimônia realizada no dia 4 de julho, à qual compareceram diversas autoridades, recepcionadas pelo presidente do Tribunal, ministro Mem de Sá.

Coroando a iniciativa adotada em 1971 e levada adiante pelos presidentes Mem de Sá, João Agripino Maia Filho e Luiz Octávio Gallotti, em 26 de novembro de 1975 o ministro João Baptista Ramos recebeu do então ministro da Justiça, Armando Falcão, o edifício que abriga a atual sede do Tribunal de Contas da União, obra edificada em harmonia com o estilo arquitetônico empregado no Plano Piloto da capital, ornamentada com jardins de autoria de Burle Marx e com área que totaliza 28.224 m<sup>2</sup>.

Graças em grande parte ao empenho do ministro João Agripino Maia Filho, então presidente no ano de 1973, quando se iniciaram as obras, o edifício foi melhor posicionado de modo que se permitisse visibilidade sobre o conjunto de prédios em que funcionam as cúpulas dos três poderes da República, estando situado em posição privilegiada na Esplanada dos Ministérios.

## **5. A informática no Tribunal de Contas da União**

No final do ano de 1977 o Tribunal de Contas dava um importante passo em direção à eficiência e à qualidade no cumprimento do crescente volume de trabalho a ele submetido.

No dia 11 de outubro foi inaugurado o Centro de Processamento de Dados, denominado ministro Luiz Octávio Gallotti, em homenagem àquele que, em sua presidência, exercida no ano de 1974, deu início ao empreendimento que então se concretizava, autorizando a compra do equipamento, mediante licitação.

O equipamento adquirido, hoje modesto, frente à velocidade com que se processam as modificações tecnológicas no campo da informática, era, na ocasião, com bem afirmou o presidente da Corte, ministro Glauco Lessa, o marco de uma nova fase, que permitiria maior eficácia da ação do controle externo.

Com efeito, desde aquela primeira iniciativa não mais prescindiu o Tribunal da ferramenta então adquirida. Na década de 80 foi firmado convênio com o Senado Federal para utilização dos serviços do Prodasen. Posteriormente, a Corte passou a operar o SIAFI – Sistema de Administração Financeira do Governo Federal, daí evoluindo para o *mainframe* alugado da IBM.

Nos anos seguintes, notadamente a partir de 1990, sob a presidência do ministro Adhemar Paladini Ghisi, o Tribunal passou a realizar investimentos cada vez mais pesados na informatização de seus sistemas e procedimentos. Nessa época foi elaborado o Plano Diretor de Informática – PDI, cuja coordenação foi entregue ao ministro vice-presidente Carlos Átila Álvares da Silva, que impulsionou a informatização da Corte.

Hoje, com o antigo CPD transformado em Secretaria de Informática, desfruta a Corte de um amplo parque de material computacional e de um qualificado corpo de funcionários especializados que o elevam à categoria de um dos mais bem equipados e assistidos órgãos da administração federal nessa área.

Com o advento da rede mundial de computadores, a Internet, a realidade hoje é que a porta de entrada de muitas instituições é a *home page* mantida na rede. Nesse

particular, o Tribunal tem atingido metas que certamente vão além de suas expectativas iniciais, oferecendo, desde 1996, de modo eficiente e com dados permanentemente atualizados, uma vasta gama de serviços e facilidades, divulgando antecipadamente as pautas de suas sessões, permitindo a consulta de sua jurisprudência e o acompanhamento dos processos que nele tramitam por interessados e advogados que, não raro, jamais se fizeram presentes fisicamente à Corte, mas que, graças à página na rede, têm acompanhado passo a passo a sua atuação, na defesa de seus interesses.

## **6. O primeiro Regimento Interno**

A Lei nº 830, de 1949, havia disposto em seu artigo 34, inciso V, que competia ao Tribunal elaborar seu Regimento Interno. Entretanto, considerando que aquela lei era extremamente minuciosa, o Tribunal não sentiu necessidade da adoção de tal providência.

À guisa de regimento, em cumprimento à Lei nº 830 o Tribunal de Contas baixou internamente as *Normas Regimentais*, na sessão de 4 de novembro de 1949, sob a presidência interina do ministro Pereira Lira, que serviram por muitos anos como seu regimento interno.

Em face da promulgação da nova Constituição, em 1967, e ante o advento de nova lei orgânica, agora abrigada no Decreto-lei nº 199/67, o Tribunal aprovou, sob a presidência do ministro Glauco Lessa de Abreu e Silva, a Resolução Administrativa nº 14, de 12 de dezembro de 1977, que se traduziu no seu primeiro Regimento Interno, consolidando as diversas normas regimentais ainda vigentes.

Conforme estipulara a lei orgânica, o Regimento Interno detalhou a competência, composição e funcionamento das duas câmaras do Tribunal, cuja instalação somente se daria em 1987.

Objetivando a dinamização e a simplificação de seu funcionamento, inclusive da tomada de suas decisões, o Tribunal aprovou a Resolução nº 83, de 1º de setembro de 1987, e a seguir proferiu a Decisão Normativa nº 15, de 1º de outubro, publicada no Diário Oficial da União de 2 de outubro subsequente, fixando o prazo de trinta dias, contados da publicação, para a instalação da Primeira e Segunda Câmaras do Tribunal.

Em cumprimento àquela Decisão, no dia 3 de novembro de 1987 realizou-se a sessão de instalação da Primeira Câmara, sob a presidência do vice-presidente do Tribunal, e presidente da Câmara, ministro Alberto Hoffmann, com as presenças dos ministros Ivan Luz, Carlos Átila Álvares da Silva, Jorge Vargas e José Antônio Barreto de Macedo.

Na quinta-feira seguinte, dia 5 de novembro, realizava-se a sessão inaugural da Segunda Câmara, sob a presidência do ministro Luciano Brandão Alves de Souza, com as presenças dos ministros Thales Bezerra de Albuquerque Ramalho, Adhemar Paladini Ghisi, Bento José Bugarin e Lincoln Magalhães da Rocha.

Instaladas inicialmente para deliberar apenas sobre concessões de aposentadorias, reformas e pensões, e para examinar os recursos e embargos opostos às suas próprias decisões, as Câmaras tiveram sua competência sucessiva e substancialmente ampliada, chegando ao extenso rol hoje abrigado no artigo 21 da Resolução Administrativa nº 15, de 15 de junho de 1993 — o atual Regimento Interno do Tribunal — e desempenharam papel fundamental no processo de dinamização da Corte de Contas, conferindo-lhe agilidade na apreciação dos processos, arejando as pautas do Plenário.

## **7. Os Fundos de Participação**

Aprovado, então, o seu primeiro Regimento Interno em 1977, três anos depois, em 1980, sob a presidência do ministro Gilberto Monteiro Pessoa, o Tribunal sofreu uma perda significativa. Por força do Decreto-lei nº 1.805, de 1º de outubro, o governo federal, considerando a necessidade de desburocratizar os mecanismos de transferências de recursos federais aos estados e municípios, retirou do Tribunal a competência para julgar a aplicação dos recursos dos fundos de participação, que vinha sendo exercida há treze anos, desde a Constituição de 1967.

Complementado posteriormente pelo Decreto-lei nº 1.833, de 23 de dezembro de 1980 — que manteve a competência até o exercício de 1979 —, o novo ordenamento estabeleceu que a fiscalização ficaria a cargo das assembleias estaduais e câmaras municipais, que a realizariam com o auxílio dos tribunais de contas estaduais e dos tribunais ou conselhos de contas municipais, e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, no caso específico daquela unidade da federação.

Ao Tribunal de Contas da União ficou mantida a competência para fiscalizar a entrega dos recursos às entidades e a aplicação dos recursos transferidos aos territórios, que viria a ser suprimida com a elevação destes à condição de estados.

A medida, ainda hoje discutida, foi objeto de amplos debates no âmbito da Corte na ocasião. No relatório apresentado sobre as contas do governo, relativas ao ano de 1980, o relator, ministro Arnaldo Prieto, assim se manifestou:

“No decorrer desses treze anos o TCU desenvolveu notável função educativa, sendo de ressaltar o número de normas expedidas pela Corte, consubstanciadas em 24 resoluções, 30 preceitos sumulares e 7 decisões normativas, tendo sido realizados em seu edifício-sede, em convênio com a Associação Brasileira de Municípios, 22 cursos sobre administração municipal.

“No momento, existem no Tribunal pouco mais de 65 processos pendentes de decisão, aguardando o cumprimento de diligências anteriormente ordenadas, não sendo nenhuma delas objeto de suspensão de qualquer pagamento de cotas. Isto vem comprovar que este Tribunal nunca foi fator de atraso ou burocratização para que os estados e municípios pudessem receber suas cotas.”

Em sessão ordinária realizada em 12 de fevereiro de 1981, ao apresentar para julgamento do Tribunal seu voto elaborado acerca de recurso interposto pelo prefeito municipal de Acajutiba, Bahia, o ministro Ewald Pinheiro proferiu manifestação

alusiva à atuação da Corte no período em que exerceu a atribuição, lembrando que esta sempre ocorreu de forma pedagógica e educativa, visando sempre orientar, especialmente os pequenos municípios, no sentido de bem empregar os recursos públicos recebidos.

Ressaltou, ainda, com relação aos alegados entraves que o Tribunal impunha aos processos de transferência dos recursos:

“Dos 52.000 processos de prestação de contas que recebeu para julgar entre 1967 e 1979, restavam pendentes de decisão apenas 529 quando o Decreto-lei nº 1.805/80 foi expedido, o que comprova, com largas sobras, a eficiência com que a atribuição foi exercida.”

Associando-se às manifestações do relator, falaram os ministros Guido Mondin, Mário Pacini, Arnaldo Prieto, Henrique de La Rocque Almeida, Vidal da Fontoura, Bento José Bugarin e José Antônio Barreto de Macedo, além do procurador-geral, em substituição, Laerte José Marinho, todos expressando um sentimento de que a decisão do governo, embora adotada com o propósito de descentralização administrativa, talvez não trouxesse proveitos ao controle e ao engrandecimento dos municípios, em decorrência da supressão das orientações do Tribunal, com as quais doravante não mais passariam a contar.

Apenas como exemplo daquele sentimento comum, transcrevo, a seguir, trechos dos pronunciamentos proferidos:

“Acho que nada de mais importante se fez neste país do que o esforço realizado pelo Tribunal ao efetuar o cálculo das cotas e fiscalizar os recursos provenientes dos fundos de participação. E a esta altura, ocorre-me uma dúvida: teria sido realmente medida feliz retirar do TCU a fiscalização dos recursos desses fundos?” – ministro Mário Pacini;

“O Tribunal de Contas nunca foi obstáculo a prejudicar ou complicar as prestações de contas.” – ministro Arnaldo Prieto;

“Creio que vai ser essa realmente uma falta muito grande que os municípios vão sentir. Oxalá possa o TCU encontrar outras maneiras de poder continuar incentivando os quase 4.000 municípios brasileiros, com essa valiosa orientação e essa inspiração superior de fazer sempre o melhor aplicando com o máximo de produtividade os dinheiros que lhes forem confiados, para o bem dos seus munícipes.” – ministro Bento José Bugarin;

“Sem dúvida nenhuma, senhor presidente, muito lucraram as prefeituras. E tenho certeza que, dentro em breve, quando por completo cessar a competência desta Corte para o exame das contas dessas entidades, não desaparecerão os efeitos de sua atuação. Perdurará a lição aprendida, uma herança benéfica para esses entes públicos municipais.” – ministro José Antônio Barreto de Macedo.

Aquele sentimento, reinante em 1981, ainda sob o impacto da medida adotada, poderia ser classificado como autodefesa do Tribunal, preocupação, aliás, que assaltou o ministro Henrique de La Rocque, conforme assinalou em seu pronunciamento.

Entretanto, ainda hoje, passados dezoito anos da implementação da medida, ele se revela uma realidade.

Em painel recentemente realizado, versando sobre o tema *Como funciona o controle externo nos estados*<sup>19</sup>, o ministro Bento José Bugarin, ao discorrer sobre a possibilidade de abdicação, por parte do Tribunal, da competência para julgar contas de recursos descentralizados, rememorou a época da supressão da competência da Corte.

Na visão do ministro, a medida trouxe agilidade ao Tribunal, mas do ponto de vista da aplicação dos recursos não houve benefícios. Em sua opinião, a fiscalização a cargo dos tribunais de contas dos estados ou assemelhados não é efetiva, pois aqueles órgãos estão muito próximos da administração municipal e a possibilidade da aplicação irregular dos recursos se torna maior sem a presença do Tribunal de Contas da União. Este, situado em posição mais distanciada, reúne maiores condições de efetuar um julgamento mais técnico acerca da aplicação dos recursos, inclusive com maior grau de isenção.

Como prova de que a atuação a cargo do Tribunal de Contas da União se mostrava mais eficaz do que aquela realizada atualmente, mencionou o ministro, sem revelar pormenores, que havia uma corrente de parlamentares se mobilizando pelo retorno da atribuição ao Tribunal de Contas da União.

## **8. O fim do regime militar**

A partir do governo do general João Baptista de Oliveira Figueiredo, iniciado em 1979 e que seria o último mandato presidencial sob regime militar, instalou-se um processo gradual de abertura política que levaria o país rumo à redemocratização.

Restaurou-se o pluripartidarismo através de nova lei orgânica dos partidos políticos. O Partido Democrático Social – PDS substituiu a Arena. O MDB transformou-se no Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB. Surgiram o Partido Democrático Trabalhista – PDT e o Partido dos Trabalhadores – PT, tendo ressurgido, ainda, o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB.

Os anos de 1983 e 1984 seriam marcados por forte participação popular no processo eleitoral. A vitória e o expressivo resultado positivo obtido nas eleições de 1982 para deputados e senadores levou a oposição a iniciar um processo de mobilização por eleições diretas para presidente da República, conhecido pelo slogan *Diretas já*. Multidões exigiam nas ruas a aprovação da emenda constitucional alcunhada Emenda Dante de Oliveira, que propunha eleições diretas para 15 de janeiro de 1985.

Apesar da extraordinária mobilização popular, a emenda foi rejeitada pela Câmara dos Deputados e em 15 de janeiro de 1985 Tancredo Neves foi eleito presidente da República pelo colégio eleitoral.

---

19. Painel realizado em 29 de maio de 1998, em Brasília, no âmbito do Curso de Especialização em Avaliação de Políticas Públicas, promovido pelo Tribunal de Contas da União em conjunto com a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Essa vitória, embora obtida pelo voto indireto, representava, de certa maneira, os anseios do povo brasileiro pela redemocratização do país. Afinal, a eleição era indireta, mas os candidatos de ambos os partidos eram civis, o que conduziria inevitavelmente ao fim do regime militar.

No clima de entusiasmo popular que se formou com sua eleição, Tancredo Neves, discursando como presidente eleito, cunhou a expressão *Nova República*, simbolizando o começo de uma nova fase na história do país, prometendo, desde logo, a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte para elaborar uma nova Constituição para o país.

Um episódio, entretanto, modificaria os rumos da vida política nacional. Na véspera de sua posse, 14 de março, Tancredo foi acometido de fortes dores e hospitalizado. No dia seguinte, 15 de março, diante da impossibilidade de Tancredo Neves assumir a Presidência, tomou posse o vice-presidente eleito, José Sarney. Após longos dias de angústia e expectativa, Tancredo faleceu no dia 21 de abril de 1985 e José Sarney passou a conduzir o país, com a missão de implantar as reformas desejadas por Tancredo e garantir a transição democrática.

Apesar dos percalços econômicos por que passou o país durante o governo Sarney, houve grandes avanços no campo político e deu-se a instalação de uma nova Assembléia Nacional Constituinte que viria a fazer retornar ao país, de modo definitivo, a democracia suprimida pelo regime militar.

Realizadas em 15 de novembro de 1986 as eleições para deputados e senadores que integrariam a Assembléia, no dia 1º de fevereiro de 1987 o presidente do Supremo Tribunal Federal instalou oficialmente a 5ª Assembléia Nacional Constituinte. No dia seguinte o deputado Ulysses Guimarães foi eleito presidente da Câmara dos Deputados e da Constituinte.

Acerca dos trabalhos de elaboração da Constituição, salientou o hoje ministro vice-presidente do Tribunal, Iram de Almeida Saraiva<sup>20</sup>, então senador à Constituinte de 1987, que a seção em que se inseria o Tribunal, *Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária*, constou da pauta de duas comissões temáticas: “Da organização dos poderes e sistema de governo” e “Do sistema tributário, orçamento e finanças”.

Segundo o ministro, a tramitação concomitante do mesmo assunto em duas comissões trouxe alguns obstáculos para se chegar ao texto final da nova Constituição, resultando em algumas proposições, inicialmente conflitantes, que ao final restaram harmonizadas na Carta.

Os trabalhos da Comissão de Sistematização terminaram em 18 de novembro de 1987. Levado o projeto à votação no transcurso de 1988, no dia 5 de outubro de 1988 Ulysses Guimarães promulgou a nova Constituição.

---

20. *Fiscalização e Auditoria Operacional* - Palestra proferida no 2º Simpósio de Auditoria Governamental, Goiânia, 11 de setembro de 1996, *in* União – Informativo do Tribunal de Contas da União, Ano XI, nº 168.

## VI - O TRIBUNAL DO PRESENTE

Neste capítulo é apresentada a fase atual do Tribunal, sob a égide da Constituição Federal de 1988. Representa o período de maior pujança da Corte de Contas, que difere visceralmente dos anteriores, superando tudo que já fora conquistado por força das diversas reformas e reorganizações por que passou, relativamente à ampliação de suas competências e à afirmação de sua posição na organização dos poderes da República.

### 1. A Constituição Federal de 1988

A nova Carta, batizada *Constituição Federal*, representou um texto avançado, com inovações de relevante importância, divulgada como a Constituição cidadã — expressão cunhada por Ulysses Guimarães, em face da ampla participação popular havida em sua elaboração e por voltar-se decididamente para a plena realização da cidadania — mas que também recebera do mesmo Dr. Ulysses a denominação de *Constituição Fiscalizadora*, de expressivo significado para o Tribunal de Contas.

Com relação ao Tribunal de Contas da União, foi bastante generosa, ampliando-lhe as atribuições e competências para além do que a Constituição de 1946 já o fizera, que até então representava a Carta mais favorável ao Tribunal. Essa ampliação se deveu, em grande parte, ao expressivo conjunto de atribuições que conferiu ao Poder Legislativo e, por consequência, ao Tribunal.

### 2. As principais modificações

Pela Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Aliou-se à competência de fiscal da legalidade dos gastos públicos a de avaliador do desempenho operacional dos órgãos e entidades sob sua jurisdição. Desse modo, a Corte de Contas passava a acompanhar a eficiência da gestão governamental, além de ver reforçadas suas funções fiscalizadora, judicante e punitiva.

Abrigado na Seção IX – Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, do Capítulo I – Do Poder Legislativo, do Título IV – Da organização dos poderes, foi o Tribunal contemplado com 21 dispositivos: os artigos 71, com onze incisos, quatro parágrafos, e 73, com quatro parágrafos.

## **2.1. Modificações administrativas**

A nova Constituição de 1988 ao dispor, no art. 128, sobre os ramos do Ministério Público, pela primeira vez mencionou o Ministério Público atuante junto ao Tribunal de Contas da União, abrigando-o em dispositivo isolado, artigo 130.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas existe desde o primeiro regulamento editado, Decreto nº 1.166, de 1892, o qual, inclusive, conferiu ao seu representante o direito de voto deliberativo, na condição de um dos diretores (ministros) da Corte, prerrogativa em vigor por ocasião de sua instalação, em 1893. Seu primeiro membro, nunca será demasiada a lembrança, foi Dídimo Agapito da Veiga Júnior, que viria a presidir a Corte por quase 25 anos.

Todas as reorganizações posteriores por que passou a Corte nos anos seguintes mantiveram sempre a presença do Ministério Público, apesar de seu representante haver perdido o direito a voto deliberativo com a reforma de 1896, passando a funcionar como um corpo à parte, separado do corpo deliberativo.

Entretanto, a despeito da especificidade de sua atuação junto ao Tribunal de Contas, em todos esses anos, nas Constituições anteriores, o órgão especial não fora mencionado.

A elevação a nível constitucional agora processada representou um avanço extraordinário em direção à defesa do Ministério Público enquanto Instituição, além de conferir maior independência e autoridade na fiscalização das decisões do Colegiado.

Quanto à composição do Tribunal, a nova Constituição não trouxe alterações, ficando mantido o número de nove ministros. Os critérios de nomeação, entretanto, foram profundamente alterados. Nas constituições anteriores, a escolha era feita exclusivamente pelo presidente da República, após aprovação do Senado Federal.

Pelas novas regras, os ministros passaram a ser escolhidos um terço pelo presidente da República e dois terços pelo Congresso Nacional. Quanto ao terço a ser escolhido pelo presidente da República, apenas uma terça parte deste ficaria a critério exclusivo do presidente, recaindo as demais nomeações alternadamente entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, por ele indicados em lista tríplice, segundo critérios de antigüidade e merecimento.

Como inovação, a Carta estipulou que os ministros somente podem se aposentar com as vantagens do cargo depois de o exercerem por mais de cinco anos.

No que diz respeito a garantias, prerrogativas e impedimentos, ficaram os membros do Tribunal de Contas equiparados aos ministros do Superior Tribunal de Justiça, em substituição ao Tribunal Federal de Recursos.

## **2.2. Modificações nas competências**

A nova Constituição acresceu algumas competências, ampliou outras substancialmente e inovou em determinados aspectos. Como inovação, recepcionando dispositivo constante do Decreto-lei nº 2.300, de 1986, estabeleceu que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato seria parte legítima, na forma da

lei, para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Com tal atribuição, reforçava sobretudo a competência do Tribunal, além de aproximar o controle da administração pública do cidadão, do contribuinte.

Nos termos do disposto no art. 71, inciso II, compete ao Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

A competência do Tribunal em matéria de julgamento de responsáveis ficou, assim, estendida a quaisquer agentes, inclusive privados, que causem prejuízos ao erário. Tal extensão representou um grande avanço nos casos de empresas que se relacionem contratualmente com a União.

Acerca da apreciação efetuada sobre os atos de concessões, não houve modificações em relação à Constituição anterior. A nova Carta, entretanto, inovou ao atribuir à Corte competência para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, em ambas as administrações direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão.

Relativamente ao acompanhamento e à fiscalização da execução orçamentária, a nova Carta manteve a prerrogativa do Tribunal de realizar inspeções, agora por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de comissão técnica ou de inquérito. Como inovação, a fiscalização da Corte ficou estendida às contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital a União participe de forma direta ou indireta, além da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União aos estados, Distrito Federal ou municípios, seja qual for a forma do instrumento celebrado.

Com relação a estes últimos, a fiscalização a cargo do Tribunal se efetiva por meio do exame das prestações e tomadas de contas dos órgãos repassadores dos recursos federais, além de inspeções e auditorias realizadas nos casos de denúncias ou indícios de irregularidades.

Do resultado obtido nas auditorias e inspeções realizadas, bem como da fiscalização exercida em suas diferentes modalidades, compete-lhe prestar as informações solicitadas por qualquer das Casas do Congresso Nacional ou de suas comissões.

### **2.2.1. Dos contratos**

Consoante dispôs o art. 71, inciso XI, § 1º, na hipótese de contrato, cabe ao Congresso Nacional o ato de sustação, solicitando ao Poder Executivo a adoção das medidas cabíveis. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não adotarem as medidas no prazo de noventa dias, cabe ao Tribunal decidir a respeito.

A nova Carta, portanto, aboliu a regra vigente na Constituição de 1967, extremamente combatida no âmbito do Tribunal, de considerar a impugnação insubsistente, se decorrido o prazo fixado o Congresso Nacional não se manifestasse.

### **2.2.2. A fiscalização da administração indireta**

A Administração Indireta compreende as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e as fundações. A Constituição de 1946 já obrigava as autarquias à prestação de contas ao Tribunal. O Decreto-lei nº 199/67 incluiu as empresas públicas e sociedades de economia mista sob sua jurisdição. Entretanto, estipulou que tal inclusão somente se daria quando houvesse expressa disposição legal. Como tal disposição jamais constou de lei, até o ano de 1975 somente o BNDES e a Rede Ferroviária Federal – RFFSA submetiam-se à ação do Tribunal

Desse modo, a fiscalização do Tribunal de Contas restringia-se à Administração Direta e às autarquias, o que representava uma falha no cumprimento das atribuições que lhe conferira a sua nova lei orgânica.

Essa distorção foi corrigida posteriormente, por meio da edição da Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975. Nela ficou estabelecido que a competência fiscalizadora do Tribunal estendia-se a todas as entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertencesse exclusivamente à União, ou naquelas em que nele tivesse participação majoritária.

Passados três anos, a Lei nº 6.525, de 11 de abril de 1978, restringiu parcialmente essa competência conferida de modo amplo, submetendo ao controle do Tribunal apenas as entidades nas quais a participação da União fosse majoritária no capital votante, isto é, representada por ações ordinárias com direito a voto.

A nova Constituição de 1988 veio corrigir definitivamente a restrição, estipulando que a ação do controle seria exercida sobre todas as entidades da administração direta e indireta, incluindo-se, como inovação, as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, inclusive naquelas em que a participação da União fosse minoritária.

### **2.2.3. Auditoria operacional**

A auditoria operacional tem sua origem no Tribunal de Contas antes mesmo que a Constituição de 1988 lhe atribuísse a competência para realizá-la.

A Constituição anterior, de 1967, conferiu ao Tribunal competência para exercer as funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três poderes, cabendo-lhe realizar inspeções, caso entendesse necessárias.

Tal disposição constitucional, redigida de modo amplo, foi parcialmente restringida por força da Lei nº 6.525/78, que dispôs em seu art. 7º, § 1º, que a fiscalização exercida pelo Tribunal respeitaria as peculiaridades de funcionamento da entidade fiscalizada, devendo limitar-se a verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos.

Quanto à avaliação dos resultados alcançados pelos administradores, ficou reservada ao Controle Interno, a teor do art. 72 da Constituição.

Conforme salientou o ministro Carlos Átila Álvares da Silva, *“a lei incorporou norma de constitucionalidade duvidosa, ao pretender restringir, em dispositivo*

*de legislação ordinária, a competência de órgão constitucional*". Na opinião do ministro, "tal restrição somente se pode impor mediante emenda à própria Constituição."

O Tribunal de Contas não se submeteu às peias daquela lei. De posse da poderosa ferramenta que a Constituição de 1967 lhe conferira, as inspeções, passou a registrar em seus relatórios técnicos, com uma frequência cada vez mais constante, aspectos da qualidade da gestão dos administradores públicos, iniciativa que recebia pronto acolhimento dos ministros da Corte.

Essa transformação que se processava no Tribunal acompanhava tendência verificada no mundo inteiro, na direção cada vez mais determinada a romper as barreiras do mero exame da legalidade e regularidade dos atos administrativos, passando a assinalar e a fiscalizar o grau de eficiência, eficácia e economicidade da gestão.

A essa nova faceta da auditoria no setor público se convencionou chamar *auditoria operacional*, cujas primeiras experiências tiveram lugar no Tribunal ainda antes da inserção no texto da nova Constituição, de 1988, sob a denominação ainda de auditoria programática.

Nesse sentido, foram determinantes a Resolução nº 206, de 27 de novembro de 1980, e suas alterações posteriores, que dispôs sobre o exercício da auditoria financeira e orçamentária, e instituiu a auditoria programática, voltada ao exame qualitativo da despesa pública, com vistas à avaliação da eficiência da gestão administrativa. Seguiu-se àquela a Portaria nº 199, de 13 de dezembro de 1982, baixada na gestão do ministro Luciano Brandão Alves de Sousa, no sentido da implantação da auditoria programática através dos controles formal e substancial.

O ministro Luciano Brandão era um entusiasta da auditoria programática. Logo ao assumir a Presidência da Corte, na sessão inaugural do exercício de 1981, realizada no dia 20 de janeiro, assumia para si a tarefa de por de pé a nova técnica:

"Caberá à atual gestão adotar medidas visando a implantar as disposições da Resolução nº 206/80, aprovada pelo Plenário em fins do ano passado.... Caberá a esta Presidência por em prática as inovações previstas na resolução.... Destaco, entre outras, as providências necessárias à instituição da auditoria programática prevista na nova resolução e que pela primeira vez em sua história o Tribunal exercitará."

Concorreu, ainda, para o sucesso da iniciativa, a criação da Secretaria de Auditoria e Inspeções – SAUDI, pela Resolução nº 72, de 20 de março de 1986, aprovada na gestão do ministro Fernando Gonçalves, unidade encarregada de coordenar e supervisionar os trabalhos de auditoria, participando, inclusive, em sua execução.

Esse trabalho precedente, fora agora consagrado pela Constituição Federal de 1988. O art. 71, inciso IV, da Carta, estabeleceu que o Tribunal poderia realizar inspeções e auditorias de natureza operacional nos órgãos e entidades sob sua jurisdição. Na linha evolutiva que já vinha desenvolvendo anteriormente ao advento da Constituição, a auditoria operacional foi definida nas instruções baixadas pelo Tri-

bunal como sendo auditoria de economia e eficiência, com vistas à economicidade dos recursos públicos, visando ao melhoramento das operações governamentais a custo mais baixo possível, sem prejuízo da qualidade das aquisições e dos serviços contratados.

Esses procedimentos conferiam ao Tribunal uma prerrogativa de ingerência administrativa sobre o órgão controlado, possibilitando a avaliação dos aspectos de utilidade, conveniência e oportunidade dos gastos públicos, além de verificar o alcance social dos programas em termos de custo-benefício.

Dos esforços empreendidos, teve a Corte aprovado na gestão do ministro Alberto Hoffmann o seu 1º Plano de Auditoria Operacional e já na sessão de 6 de setembro de 1989, menos de um ano após promulgada a Carta, o Tribunal inaugurava o exame das primeiras auditorias operacionais, ao apreciar em Plenário o processo da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. – TRENSURB, cujo voto condutor, da lavra do ministro Luciano Brandão, recebeu elogios de todos os ministros presentes à sessão.

Como demonstração do sentimento reinante na ocasião, destaco trechos das declarações de voto proferidas por alguns ministros naquela memorável sessão:

“O Tribunal de Contas da União sai da periferia e vai para o núcleo da questão das contas públicas.... Tratar da competência, quanto à eficiência, eficácia da empresa pública, isso interessa ao Tribunal, isto é do nosso dever, assim o Tribunal se engrandece, cumpre trajetória de modernização e de dignificação.” – Ministro Marcos Vilaça;

“É certo que essa relação de custo-benefício, objeto dessa nova atribuição que a Constituição estabeleceu à nossa Casa, que essa nova atribuição ressalta importante e sem dúvida nenhuma destacada, em função da necessidade que este Plenário tem de modernizar-se, como bem acentuou o ministro Marcos Vilaça.” – Ministro Adhemar Ghisi;

“O Tribunal de Contas da União começa a deixar de lado a sua tradicional cautela, e até mesmo timidez, diante dos aspectos políticos da atuação do Estado.” – Ministro Bento Bugarin.

Àquele primeiro trabalho, somaram-se diversos outros, e o Tribunal seguiu sempre atualizando seus procedimentos sobre a matéria, em constante evolução na busca pela fiscalização da *qualidade* da gestão da coisa pública.

### **3. A nova Lei Orgânica – Lei nº 8.443/92**

A nova lei orgânica do Tribunal de Contas da União em face da Constituição Federal de 1988 é a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Concluídos os trabalhos do Tribunal relativos à elaboração do anteprojeto, iniciados ainda durante a Assembléia Nacional Constituinte, os quais ficaram sob a coordenação do decano da Casa, ministro Luciano Brandão Alves de Sousa, em 1º de novembro de 1989 o presidente do Tribunal, ministro Alberto Hoffmann, entregou à Câmara dos Deputados o projeto da lei orgânica, acompanhado de mensagem

com a respectiva justificativa, cujo objetivo era “*dotar a Corte de Contas do indispensável ordenamento jurídico compatível com as nobilitantes e complexas atribuições que lhe foram deferidas pela Constituição de 1988.*”

A lei editada detalhou as competências e atribuições insertas no texto constitucional. O Tribunal, definido como órgão de controle externo, teve inalterada a sua composição, de nove ministros. O número de auditores foi reduzido de quatro para três e o Ministério Público, que dispunha de um procurador-geral e três procuradores, passou a se constituir de oito membros: um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo presidente da República dentre brasileiros, bacharéis em direito, após aprovação em concurso público de provas e de títulos. Esses cargos permaneceram vagos por quase dois anos, contando a Corte até novembro de 1994 apenas com um subprocurador-geral, respondendo pelo cargo de procurador-geral.

Em relação ao julgamento de contas, a lei abandonou os antigos conceitos de baixa na responsabilidade de administradores ou arquivamento dos processos e, inovando, instituiu as modalidades de contas julgadas regulares, regulares com ressalva ou irregulares, além da figura das contas ilíquidáveis.

Ficou estabelecido que o Tribunal poderia manter unidades integrantes de sua secretaria nos estados federados, preservadas, dessa forma, as Inspetorias Regionais. Posteriormente, em face do advento da lei orgânica o Tribunal aprovou o seu novo Regimento Interno, pela Resolução Administrativa nº 15, de 15 de junho de 1993, com vigência a partir de 1º de julho seguinte.

Em face das mudanças preconizadas no novo regimento, por força de resolução interna as antigas delegações, então Inspetorias, Gerais e Regionais, passaram a partir de 1994 a denominar-se Secretaria de Controle Externo – SECEX, denominação que conservam até os dias atuais.

#### **4. O Tribunal de hoje**

Com a aprovação de seu Regimento Interno, elaborado em consonância com as diretrizes fixadas pela Constituição Federal e pela lei orgânica, o Tribunal de Contas da União teve definida a legislação específica a ele aplicável. Essa legislação, com pequenas alterações, é a base legal de atuação da Corte nos dias de hoje.

Para o ano de 1993 estava prevista uma revisão da Carta de 1988, tendo sido apresentadas diversas propostas e emendas relativas aos dispositivos do texto referentes ao Tribunal. Pelas propostas apresentadas, consolidadas no substitutivo apresentado pelo relator da revisão, deputado Nelson Jobim, elaborado em companhia do relator-adjunto, o então senador Iram de Almeida Saraiva, hoje ministro vice-presidente do Tribunal, a Corte teria redefinidas algumas de suas competências, ao mesmo tempo em que seriam promovidos alguns ajustes no texto, introduzindo alterações, inclusive na composição, que passaria a ser de onze ministros.

Como a revisão constitucional não foi levada adiante, o Tribunal se manteve sem as modificações projetadas, sobrevivendo um período no qual promoveu uma in-

terpretação mais profunda dos dispositivos legais e constitucionais a ele pertinentes. Da inteligência do texto constitucional, aliada à aprovação de algumas leis posteriormente à Carta de 1988, a Corte passou a assumir encargos e tarefas que até então não figuravam entre suas atribuições.

Como exemplo dessa interpretação mais ampla do texto constitucional, pode-se mencionar que, da combinação dos incisos IV e VII do art. 71, no sentido de cumprir sua missão de auxiliar o Congresso Nacional, prestando informações ou realizando inspeções e auditorias por solicitação daquela Casa Legislativa, o Tribunal colocou analistas à disposição da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito incumbida de investigar as emendas apresentadas ao orçamento da União por deputados e senadores, beneficiando entidades com subvenções sociais, no recente episódio que culminou no afastamento de parlamentares envolvidos em malversação de recursos públicos.

Pode-se mencionar também o Programa Nacional de Desestatização – PND, instituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, cujo acompanhamento decorre da competência conferida ao Tribunal para fiscalizar atos de que resultem receita ou despesa praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição.

Visando tornar mais abrangente a ação fiscalizadora, de modo a alcançar as diversas áreas de atuação governamental, notadamente a partir das três últimas gestões, da ministra Élvia Lordello Castello Branco — a primeira mulher a ocupar um cargo nos tribunais superiores do país, e que exerceu a presidência em 1994 — dos ministros Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça e Homero Santos — atual presidente da Corte —, novas técnicas e ferramentas vêm sendo incorporadas, como a avaliação de programas governamentais, a auditoria ambiental, a auditoria de obras públicas, a avaliação de políticas públicas, entre outras.

A questão do controle da gestão ambiental, enfrentada pelo Tribunal de Contas desde o XV Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – INCOSAI, realizado na cidade do Cairo, Egito, em fins de 1995, ganhou corpo em 1996 com a assinatura de acordos de cooperação com o IBAMA e a Universidade Livre do Meio Ambiente – Unilivre, com vistas à capacitação de pessoal e à realização de trabalhos conjuntos.

Em tão curto espaço de tempo, desde os primeiros debates sobre o tema, já neste ano de 1998 foi aprovada a estratégia de atuação do Tribunal nessa área, por meio da Portaria nº 383, de 5 de agosto, que representa a consolidação de todos os esforços até então empreendidos pela Corte.

Outra área em que a presença do Tribunal vem sendo requerida nos últimos anos diz respeito ao Mercosul, inserido na agenda do controle externo como resultante do processo de integração econômica daquele mercado comum, com repercussão direta na atividade de fiscalização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos países membros.

O Tratado de Assunção, assinado a 26 de março de 1991, criou o Mercado Comum do Cone Sul – Mercosul, composto inicialmente de quatro Estados-partes –

Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Na esteira do processo evolutivo desse mercado, foram criados diversos órgãos comuns aos países-membros.

Das primeiras discussões sobre formas de controle a serem adotadas, em 1996 foi ratificado o *Memorandum* de Entendimentos entre as Entidades Fiscalizadoras dos Países do Mercosul.

Por proposta do Tribunal, foi criada em 1997 uma Secretaria Executiva, com sede atualmente no Brasil, que coordenará as atividades de cooperação entre os órgãos de controle dos países envolvidos, por meio da *Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Estados Partes do Mercosul*.

A próxima etapa prevista é a criação de um Tribunal de Contas do Mercosul, à semelhança do já existente Tribunal de Contas Europeu, da União Européia, empreendimento que certamente demandará profundos esforços por parte do Tribunal de Contas da União.

A ampliação do escopo de atuação do controle externo, e do Tribunal, por consequência, com a agregação dessas novas e complexas tarefas, fez com que se elevassem as necessidades de recursos humanos, materiais e tecnológicos postos à disposição do órgão.

Seguiu-se, então, uma intensificação dos esforços, notadamente a partir de 1994, no sentido de dotar a Corte de condições compatíveis com a nova missão institucional. Elaborou-se um Plano Estratégico de atuação, voltado a orientar a direção da Corte na tomada de decisões relativas às diversas áreas de necessidades: controle externo, administração, recursos humanos, entre outras.

O Plano Estratégico, desdobrado em seus diversos Planos Diretores, busca, especialmente neste ano de 1998, entre outros objetivos, levar o Tribunal de Contas da União a alcançar a qualidade total em seus procedimentos, visando o cumprimento de sua missão institucional.

Nas diversas áreas abrangidas pelo Plano Estratégico, o Tribunal tem investido no planejamento, na informatização de seus procedimentos e no aperfeiçoamento de sua estrutura organizacional buscando elevar os níveis de eficácia e eficiência em suas atividades.

Na questão atinente ao controle externo, atividade-fim do Tribunal, foram intensificados os procedimentos de cooperação e intercâmbio com entidades nacionais e internacionais visando a troca de experiências e conhecimentos, ampliando-se, dessa forma, o intercâmbio já promovido com a INTOSAI e a OLACEFS.

Destaca-se, nessa área, o intercâmbio com os tribunais e conselhos de contas dos estados e municípios, em relação aos quais os acordos, celebrados com maior intensidade a partir da promulgação da lei orgânica, visam não só a troca de informações técnicas como também a realização de auditorias conjuntas, revelando-se em uma mais eficaz atuação do controle externo sobre os gastos públicos.

No que respeita ao funcionamento das unidades, foram instaladas em 1995 cinco novas secretarias nos estados que ainda não possuíam representação do Tribu-

nal – Tocantins, Rondônia, Amapá, Acre e Roraima, pela ordem de instalação – estendendo a atuação mais próxima da Corte a todo o território nacional.

Quanto às secretarias já instaladas, foi dado início a um programa de reforma e adaptação dos edifícios-sede, de propriedade do Tribunal, além de terem sido programados investimentos, inclusive por meio de acordos de cooperação com os governos estaduais e municipais, para a construção de edifícios próprios nos estados em que a sede do Tribunal ocupava prédios alugados ou cedidos por órgãos públicos.

Relativamente à sede, em Brasília, apesar dos mais de 28 mil metros quadrados que perfazem a área do edifício, o espaço físico vinha-se revelando insuficiente. Com efeito, desde 1993 o Tribunal passou a ocupar imóvel na Asa Norte, como solução provisória, alocando ali algumas unidades.

Como solução definitiva, o Tribunal iniciou em 1994 as obras dos edifícios anexos ao edifício-sede, formados por um conjunto de três prédios com área total de cerca de 33.000 m<sup>2</sup>, cuja ocupação está prevista para iniciar-se ainda neste ano de 1998. Com a ampliação, pretende-se que a Corte possa abrigar adequadamente todas as suas unidades, mantendo na Asa Norte apenas o Instituto Serzedello Corrêa e a Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização – ENICEF, em vias de instalação.

O projeto da ENICEF será definitivamente concretizado com a sua construção em terreno cedido por contrato pela Universidade de Brasília – UnB, conforme acordo firmado em 1997, com área de 3.500 m<sup>2</sup>, com capacidade para 200 alunos, dotada de infra-estrutura de hotelaria para recepção aos treinandos e instrutores.

Relativamente aos recursos humanos, aprimoraram-se os processos de seleção, treinamento e formação de novos servidores, atividades a cargo do Instituto Serzedello Corrêa, criado pela Lei nº 8.443/92 e regulamentado pelo Regimento Interno e por resolução do próprio Tribunal.

Nesse particular, o Tribunal não tem medido esforços na busca constante do aperfeiçoamento de seu quadro de pessoal, realizando cursos, promovendo e estimulando a participação em seminários, encontros e palestras, no país e no exterior.

## CONCLUSÃO

Chega ao fim esta narrativa, na qual acompanhamos a longa trajetória do Tribunal de Contas da União. Esta é a imagem do Tribunal de hoje, moderno e atento às mudanças impostas pelos novos tempos, mas preservando e cultuando os sinais do passado histórico que o engrandecem.

O moderno conceito de democracia implantado no país nessa última década, notadamente a partir da Constituição de 1988, pressupõe forte e ativa participação da comunidade no processo de tomada de decisões e na determinação dos rumos da atuação governamental na direção da satisfação dos interesses da sociedade.

Consciente de seu papel no sistema, o contribuinte, o cidadão, razão maior da existência do Tribunal, tem reclamado uma atuação cada vez mais presente da fiscalização sobre a probidade da administração pública. O Tribunal, como organismo

vivo, composto de homens dotados de idéias e movidos por ideais, sujeito a uma constante simbiose com o meio político e administrativo em que se insere, procura reagir às interferências e solicitações do meio para se desenvolver e se aparelhar com vistas a corresponder às expectativas desse contribuinte, desse cidadão.

Nos dias de hoje, a atuação do Tribunal vai muito além das fronteiras de sua legislação específica, numa busca incessante de mecanismos que garantam qualidade total em suas atividades de fiscalização, o que o leva muitas vezes a atuar de maneira absolutamente preventiva, como no exemplo da teleconferência realizada em 3 de dezembro de 1996, por meio do Sistema Embratel, com os prefeitos eleitos no pleito daquele ano, na qual foram abordados temas afetos à administração municipal como licitações e contratos, recursos transferidos da União, cálculo de coeficientes dos fundos de participação, entre outros.

Iniciativas dessa natureza desenvolvem-se sempre no sentido de evitar a malversação dos recursos, que muitas vezes ocorre não por erro de vontade, mas por erro de inteligência, por desconhecimento da legislação e dos procedimentos a serem adotados.

Essa nova mentalidade parece já ter introduzido prematuramente o Tribunal no Século XXI, como predisse certa vez o ministro Marcos Vilaça. Ao discursar como orador designado na sessão de reabertura das atividades do ano de 1990, o ministro Vilaça relembrou fatos ocorridos no mundo — como a queda do muro de Berlim e as transformações processadas no leste europeu —, ensejadores do que denominou “*um começo de um novo tempo, um tempo sem volta*”, um tempo de modernidade, que decretava o fim do século XX já em 1990, “*por força de um século precoce, o que revelava a aceleração, a pressa da história dos nossos dias*”.

Realmente, em 1990 o Tribunal completava seu primeiro século de existência, comemorado solenemente naquele ano, na semana de 5 a 9 de novembro. A partir de então, fortalecido pela ampliação de suas competências pela Constituição de 1988, ganhou contornos modernos, estendeu sua atuação para além dos limites da legislação, fez integrar em sua agenda atribuições cada vez mais voltadas ao exame do impacto da ação governamental sobre a sociedade, assumindo, desde logo, as feições de Tribunal do Século XXI.

Uma das grandes molas propulsoras desse salto qualitativo para o novo século foi a introdução das auditorias operacionais, hoje alinhadas à avaliação de programas governamentais como modalidade de auditorias de desempenho, que buscam não só avaliar a ação governamental quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia, mas também avaliar a pertinência dos objetivos dessa ação para a sociedade, para o cidadão, por meio do exame dos programas, projetos e atividades do governo.

É em direção a essa atividade, ainda não definitivamente implantada, em face da abrangência e da complexidade que encerra em si mesma, que o Tribunal caminha hoje e que absorverá a maior parcela de seus recursos nos próximos anos.

Essa nova feição do Tribunal é tão distante daquela imaginada pelos projetos iniciais de Caldeira Brant e Alves Branco que se poderia até argüir de inadequada a sua denominação de Tribunal de Contas.

Hoje, o Tribunal não somente julga contas. Sua atuação vai muito além do exame, revisão e julgamento de contas previstos no decreto da lavra de Rui Barbosa. Cabe-lhe, ao zelar pela boa e regular aplicação de recursos públicos federais, a missão de órgão comprometido com o bem-estar do cidadão e com o correto emprego dos recursos públicos em seu benefício, não só sob o aspecto da legalidade, mas também, e principalmente, sob a ótica da necessidade desse contribuinte.

Esse é o grande desafio a ser enfrentado pelo Tribunal de Contas da União neste seu segundo século de existência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALMIRO, Affonso. *Controle Financeiro das Autarquias*. Rio de Janeiro. Edições Financeiras S.A. 1953.
2. ARAÚJO, Marcos Valério de. *O Tribunal de Contas da União e a República: uma análise histórica de causas e efeitos*. Brasília. 1990.
3. BARBALHO, João. *Comentários à Constituição de 1891*. Edição fac-similar. Brasília. Secretaria de Documentação e Informação do Senado Federal. 1992.
4. BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira (coligidos e ordenados por Homero Pires) – Volumes I e VI*. São Paulo. Livraria Acadêmica – Saraiva & Cia. 1932.
5. \_\_\_\_\_. *Finanças e política da República – Discursos e escritos*. Rio de Janeiro. Companhia Imprensa. 1892.
6. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Balanços Gerais do exercício de 1936*. Rio de Janeiro. Câmara dos Deputados. 1937.
7. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil. Emenda Constitucional nº 1 de 17.10.69 e leis complementares posteriores*. Rio de Janeiro. SERFHAU/MINTER. 1969.
8. BRASIL. *Rui Barbosa e o Tribunal de Contas*. Rio de Janeiro. Casa de Rui Barbosa. 1949.
9. BRASIL. Senado Federal. *Regimentos das Assembléias Constituintes do Brasil*. Brasília. Subsecretaria de edições técnicas. 1986.
10. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Ministros do Tribunal de Contas da União: dados biográficos 1893-1990*. 4ª edição. Brasília. 1990.
11. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *O Controle das finanças públicas*. Brasília. 1969.
12. BRASIL. Tribunal de Contas. *Coletânea de documentos e textos concernentes ao Tribunal de Contas da União, Volume III*. Brasília. 1969.
13. BRASIL. Tribunal de Contas. *Preceitos sobre competência, jurisdição, atribuições e organização do Tribunal de Contas da União*. Brasília. 1964 (Vol. I) e 1966 (Vol. II).

14. BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro. Tipografia imp. e const. de J. Villeneuve e C. 1857.
15. BUGARIN, Bento José. *O sistema de fiscalização dos recursos públicos federais adotado no Brasil*. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília. vol. 26. nº 64. págs. 47/56. abr. a jun. 1995.
16. CARNEIRO, Erymá. *O Tribunal de Contas nas Constituintes Estaduais*. Rio de Janeiro. Tipografia do Jornal do Commercio. 1935.
17. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *A Constituição Federal comentada, 3ª edição, revista, volume II*. Rio de Janeiro. Editora José Konfino. 1956.
18. GALVÃO, Wilmar Pereira Nunes (sel.). *Antologia de famosos discursos brasileiros, Tomo II, Nova série, 3ª edição*. São Paulo. Gráfica e Editora Edigraf Ltda. 1961.
19. MAGALHÃES, Celso. *O Brasil e seus regimes constitucionais*. Rio de Janeiro. Editora A. Coelho Branco Filho. 1947.
20. MATHIAS, Herculano Gomes; GUERRA, Lauryston; CARVALHO, Affonso Celso V. de; e outros. *História do Brasil, volumes I a III*. Rio de Janeiro. Bloch Editores. 1976.
21. MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946 – Volume II*. Editora Henrique Cahen. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1947.
22. \_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição de 1967 – Tomo III*. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 1967.
23. MONTEIRO, Josué Gerson. *Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949) – Anotada*. Rio de Janeiro. Serviço Gráfico do IBGE. 1951.
24. NOGUEIRA, Octaciano e FIRMO, João Sereno. *Parlamentares do Império, volumes I e II*. Brasília. Centro Gráfico do Senado Federal. 1973.
25. OCTÁVIO, José (Seleção e introdução). *Epitácio Pessoa, discursos parlamentares*. Série perfis parlamentares, nº 7. Brasília. Câmara dos Deputados. 1978.
26. OLIVEIRA, Jurandyr Coelho de Souza. *Do Tribunal de Contas como Tribunal de Justiça*. Rio de Janeiro. DASP – Serviço de documentação. 1958.
27. PENNA, Fernando. *Anteprojeto de reforma da Fazenda e o Tribunal de Contas*. Belo Horizonte. Tipografia Americana. 1932.
28. PINHEIRO, Ewald Sizenando. *A configuração jurídica do Tribunal de Contas em face da Constituição*. Palestra proferida no âmbito do ciclo de palestras promovido pelo Centro de Seleção e Treinamento do Tribunal de Contas da União. Brasília, junho de 1992.
29. \_\_\_\_\_. *O Controle Financeiro pelo Tribunal de Contas*. Ensaio de Administração nº 18. Rio de Janeiro. DASP, Setor de Documentação. 1958.
30. \_\_\_\_\_. *O Tribunal de Contas através do tempo (1938 a 1989)*. Brasília. Centro Gráfico do Senado Federal. 1990.

31. RAMOS, João Batista. *Tribunal de Contas – Princípio de legalidade e legalidade da despesa*. Rio de Janeiro. Companhia Editora Forense. 1980.
32. ROSA, Ruben Machado da. *As Contas do Brasil*. Rio de Janeiro. Departamento de Imprensa Nacional. 1943.
33. \_\_\_\_\_. *Da Fiscalização Financeira*. Rio de Janeiro. Departamento de Imprensa Nacional. 1949.
34. \_\_\_\_\_. *Direito e Administração*. Rio de Janeiro. Jornal do Commercio. Rodrigues & Cia. 1940.
35. ROURE, Agenor Lafayette de. *A Constituinte Republicana – Volume I*. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1920.
36. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 6ª edição. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 1990.
37. SOUZA, Carlos Aurélio Mota de (sel.). *Antologia de famosos discursos brasileiros, Tomo I, 1ª série, 5ª edição*. São Paulo. Gráfica e Editora Edigraf Ltda. 1961.
38. VALLADÃO, Alfredo de Vilhena. *Estudos sobre o Tribunal de Contas*. Rio de Janeiro. Tipografia Leuzinger. 1911.
39. VEIGA, Augusto Cardoso da (org.). *Jurisprudência do Tribunal de Contas, 1º volume, 1897-1918*. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1933.

## SOBRE O AUTOR

Artur Adolfo Cotias e Silva é natural de Goiânia, Goiás, filho de baianos da cidade de Casa Nova. Formado em engenharia agrônômica, casado, pai de dois filhos. Egresso do Controle Interno, trabalhou como analista de finanças e controle na Ciset do Ministério da Fazenda, onde exerceu a função de coordenador de equipes de auditoria e chefe de divisão. Ingressou no Tribunal de Contas da União em 1994, inicialmente na 8ª Secretaria, tendo ali ocupado, por curto espaço de tempo, a função de diretor de divisão técnica. Desde agosto de 1996 exerce a função de chefe de gabinete do ministro Adhemar Paladini Ghisi.



2º Lugar

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DE ONTEM E DE HOJE**

Bernardo Rocha Siqueira



---

## O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DE ONTEM E DE HOJE

---

Bernardo Rocha Siqueira

### 1. Breve histórico dos Tribunais de Contas

Antes de passarmos à abordagem histórica do Tribunal de Contas da União, serão expostos, brevemente, os precedentes históricos universais do controle e fiscalização das contas e finanças públicas.

As primeiras manifestações desse controle e fiscalização deram-se por volta de três mil anos antes de Cristo, conforme registro nos papiros referentes ao Faraó Menés I do Egito, no Código Indiano de Manu, no Eclesiastes do Rei Salomão e nos escritos romanos de Cícero e Plínio. Alguns autores, todavia, alegam que aquelas primeiras manifestações ocorreram na legislação romana, com os *Proeffecti Aerarii* e, em particular, nos *Tabularii* e *Numerarii*.

Entretanto, o Sr. Ruben Machado da Rosa, ex-ministro Presidente do Tribunal de Contas, citando o historiador Robert Cohen, informou que há mais de dois mil anos, na história grega, encontrou-se o primeiro “traço do tribunal de contas”. Naquele modelo de tribunal, anualmente, eram eleitos dez tesoureiros – os *hellenotamiai* – da deusa Atenas, perante os quais todos quantos exerciam parcela da administração deveriam não só justificar os atos de sua gestão, bem como prestar contas do dinheiro público recebido. Ademais, as contas públicas, na Grécia, estavam sujeitas à aprovação pela assembleia grega, as quais eram gravadas em pedra, para permitir um exame perene dos cidadãos. Salienta-se que no Museu Britânico, em Londres, encontra-se, bem conservado, um daqueles exemplares.

Diante disso, no reinado de São Luís, ou Luís IX, houve indicações da existência, na França, de uma Câmara de Contas, designada com o nome de *Chambre de Comptes*. Tal órgão, que equivaleria na época aos atuais Tribunais de Contas, possuía um poder enorme, que se estendia sobre todo o complexo administrativo do Estado. No uso daquele poder, a referida Câmara sentenciou à morte diversos fraudadores do Tesouro do Rei, mandando cumprir as sentenças no pátio do prédio onde funcionava.

Na Península Ibérica, a partir do século XII e por todo o período medieval, surgiram as assembleias políticas de nobres, chamadas de Cortes, como foi o caso da Cortes de León, em 1188. Aquelas Cortes desempenhavam a função de órgãos controladores das finanças dos reinos ibéricos. Cumpre salientar que, em Portugal, o controle financeiro do Estado só adquiriu autonomia administrativa com o Regimento dos Contos, de 1419.

Na Inglaterra, antes mesmo da Magna Carta de 1215, surgiu um Tribunal de Justiça Financeiro, denominado *Exchequer*, composto de senhores feudais, os chamados *barons of Exchequer*, os quais separavam as operações de contabilidade

daquelas referentes ao administrativo judiciário. Como o *Chambre de Comptes* francês, o *Exchanger* inglês equivaleria, na época, às atuais Cortes de Contas.

Além disso, o controle das contas públicas já era mencionado em algumas codificações mais antigas, como as Institutas Justinianas, as Pandectas e a Carta Magna Inglesa.

Ultrapassada a fase das imposições dos senhores feudais, coube aos reis absolutos monopolizar o exercício do controle financeiro do seus respectivos Estados ou Reinos.

No Império Austríaco, em 1661, criou-se a Câmara de Contas, havendo o Imperador José II ampliado suas atribuições em 1781 e, em 1805, o Imperador Francisco II estabeleceu a Direção-Geral de Contas.

Na Prússia, em 1714, Frederico Guilherme I criou a Câmara Superior de Contas, cujas competências, originariamente, se limitavam às de uma simples revisão das contas dos administradores. Posteriormente, suas atribuições foram dilatadas, e, em 1823, foi-lhe concedida autonomia e confiada a fiscalização geral das contas do Estado. Após uma série de leis sistematizadoras, nos anos de 1872 e 1874, a referida Câmara passou a denominar-se Corte de Contas do Império da Alemanha, a qual compreendia um Tribunal de Finanças judicante.

Na Romênia, criou-se uma Corte de Contas em 1864, adaptando-a à legislação francesa de Napoleão.

No ano de 1767, o Rei da Espanha, Carlos III, instituiu um Tribunal Maior de Contas, em Buenos Aires, com jurisdição sobre as províncias do Rio da Prata, Paraguai e Tucuman, havendo, antes daquele Tribunal Maior de Contas, sido criados três tribunais de contadores, um na cidade de Reyes, outro em Santa Fé e outro na cidade do México.

A Revolução Francesa de 1789, extinguindo o poder absolutista do rei, suprimiu a existência da Câmara de Contas, transferindo suas atribuições à Assembléia Constituinte. No princípio do século XIX, foi criado, na França, um Tribunal de Contas, que vem exercendo, até os dias atuais, a função de controle jurídico das contas públicas, bem como tem servido de inspiração e de modelo para a criação de órgãos semelhantes em grande número de países da Europa e da América.

O princípio do surgimento dos mencionados tribunais de contas, segundo a estrutura adotada em cada país, deveu-se basicamente a dois fatos: ao desenvolvimento da vida em sociedade e à presença cada vez mais marcante do Estado, como elemento arrecadador e distribuidor de recursos públicos, sob as formas de impostos ou de serviços sociais. Concomitantemente àqueles dois fatos, houve também a instituição dos regimes democráticos de direito, decorrentes de uma maior liberdade e consciência social crítica, através das quais os cidadãos pagadores de impostos desejavam cada vez mais acompanhar e fiscalizar os atos dos seus dirigentes, com o escopo de certificarem a boa aplicação ou não do que era arrecadado pelos seus respectivos chefes de Estado.

A partir daquele momento de conscientização social crítica, o chamado “Direito Divino dos Reis” foi sendo limitado por pressões sociais, que, com o auxílio

dos parlamentos, impulsionavam a criação das leis orçamentárias, que estabelecessem aos reis de cada país os limites de arrecadação e gastos, além de proibirem os soberanos de criar impostos sem a permissão do povo, o qual era representado pelo Parlamento. Este órgão foi, inicialmente, o responsável pela fiscalização da boa aplicação dos recursos públicos pelos soberanos, a qual seria atingida somente através do fiel cumprimento pelos reis das suas respectivas leis orçamentárias. Entretanto, a complexidade de tal fiscalização e a necessidade do seu tratamento especializado exigiam a criação de órgãos técnicos que auxiliassem o Parlamento no conhecimento efetivo das finanças públicas, possibilitando, dessa forma, um julgamento seguro das contas públicas dos soberanos. Para aquela finalidade, foram, portanto, criados os chamados tribunais de contas e as controladorias, dependendo da estrutura adotada por cada país. Conseqüentemente, em perfeita proximidade e harmonia, os parlamentos e aqueles órgãos de controle das contas públicas passaram a representar, definitivamente, a participação da sociedade na fiscalização dos atos dos seus governantes.

Concluir-se-á, portanto, através desse breve histórico, que, com a evolução das ditaduras dos reinos para os modernos Estados Democráticos de Direito, houve conflitos entre os reis e os parlamentos pela obtenção do controle e fiscalização das contas e finanças públicas, cujos vencedores desta luta foram os parlamentos.

## **2. Antecedentes históricos à criação do Tribunal de Contas da União**

### **2.1. O controle das contas públicas durante o período do Brasil-Colônia**

O controle das contas públicas no período do Brasil-Colônia foi enunciado, inicialmente, nas Ordenações Manoelinas e Filipinas, nos anos, respectivamente, de 1516 e 1591.

No século XVI, a arrecadação pública dava-se através de contratos de arrematação, a qual estava disciplinada no Regimento da Fazenda, baixado em 17 de outubro de 1516 pelo Rei D. Manoel I. Aquele Regimento disciplinava ainda o tombamento dos bens públicos e as ações dos vedores da Fazenda, dos contadores de Comarca, dos almoxarifes e dos recebedores.

Por volta de 1534, sob o regime das capitânicas hereditárias, havia os feitores, almoxarifes e escrivães, que correspondiam aos funcionários representantes do Poder Real na arrecadação de dízimos, bem como no fornecimento de atestados de quitação alfandegária.

Destarte, em 1549, com a implantação do sistema de governadores-gerais, foi criado o cargo de provedor-mor das Contas, competindo-lhe:

- a) proceder à guarda dos livros de registro da receita e despesa e dos registros sobre arrecadação de direitos;
- b) exigir as prestações de contas anuais dos provedores das capitânicas, tomando providências contra os que não apresentassem tais prestações de contas.

Em 20 de novembro de 1591, o Rei Felipe II da Espanha, país sob cujo domínio achava-se, desde 1580, todo o Reino Português, criou o Conselho da Fazenda, nos seguintes termos:

“Nele se tratarão, praticarão, resolverão e despacharão todas as matérias, coisas e negócios que ora correm nos três tribunais separados do Reino, Índia, África e outros”.

Portanto, através daquele ato, deu-se a unificação do controle das finanças públicas.

Em 3 de setembro de 1627, outro rei da Espanha, D. Felipe IV, publicou o Regimento dos Contos, onde foram consolidados os princípios reguladores do processo das contas dos devedores, exatores e pagadores do Reino.

Com o fim do domínio espanhol sobre Portugal, em 1640, o rei português, D. João IV, instalou, a 14 de julho de 1642, o Conselho Ultramarino, composto de um Presidente, dois Conselheiros, um Procurador da Coroa e um Secretário. Aquele órgão passou a controlar, nas colônias portuguesas, os dízimos reais e as taxas sobre passagens e tráficos de escravos, competindo-lhe, também, coordenar o processo de aprovação régia dos contratos assinados pelas colônias.

Destaca-se, naquele período colonial, uma experiência atípica, patrocinada pela Companhia das Índias Ocidentais, no nordeste brasileiro, ocupado pelos holandeses. A supramencionada Companhia implantou a figura de um Tribunal de Contas subordinado à mesma, competindo-lhe a fiscalização das contas públicas da administração local.

Na data de 22 de dezembro de 1761, registra-se a existência do chamado Código Pombalino, no qual consta a criação de uma Corte de contrasteação financeira, como uma espécie de contencioso administrativo. Ademais, o Decreto Régio de 30 de dezembro do mesmo ano determinava a obrigação de prestação de contas pelos almoxarifes do Reino e das colônias.

Apesar da Carta Régia de 1764 criar as Juntas da Fazenda, estas só foram implantadas em 1780, no Rio de Janeiro e nas capitanias. Aquelas juntas eram presididas pelos chamados capitães-gerais e tinham a função de gerir os negócios da Fazenda Pública, bem como de manter a escrituração dos livros de receita e despesa, remetendo cópias para o Ministro do Reino e o Inspetor-Geral da Fazenda Real, em Portugal. Verifica-se, portanto, que tais juntas eram um misto de Tribunal de Contas e de Conselho da Fazenda.

Na primeira escrituração, determinada naquele mesmo ano pelo Vice-Rei de Portugal, Luís de Vasconcelos e Souza, constatou a Junta de Fazenda do Rio de Janeiro, através da análise histórica da documentação comprobatória de receitas e despesas entre os anos de 1761 a 1780, que no referido período haviam-se acumulado sucessivos déficits públicos, ou seja, gastava-se mais do que se arrecadava.

Com a chegada da família real portuguesa ao Brasil, uma série de medidas teve efeito direto sobre o controle das finanças nacionais. Dentre elas, destacou-se a criação, pelo Alvará de 28 de junho de 1808, do Erário Régio e do Conselho de

Fazenda, competindo-lhes, respectivamente, coordenar e controlar todos os dados referentes ao patrimônio e aos fundos públicos.

Consoante o disposto no supramencionado alvará, o Erário Régio era composto de um presidente, um tesoureiro-mor, um escrivão e três contadores gerais, enquanto que o Conselho da Fazenda era constituído basicamente de um presidente, de conselheiros, auxiliados por um escrivão ordinário, e outro supernumerário, de um oficial maior, outro menor, dois papelistas, um praticante, de um oficial de registro, de um porteiro do Conselho, de dois contínuos, de um meirinho e seu escrivão, de um solicitador, e de um corretor da Fazenda.

Agenor de Roure, ex-presidente do Tribunal de Contas no período de 1931 a 1934, em sua obra *O Orçamento*, considerou aquele Conselho de Fazenda como o “embrião do Tribunal de Contas”, uma vez que, naquele órgão, criou-se uma função de controle sobre o poder central, lançando, portanto, as bases para a fiscalização das finanças públicas no Brasil.

Diante disso, o autor Jurandir Coelho, em sua obra *Do Tribunal de Contas como Tribunal de Justiça*, afirmou que:

“Lógico seria que aquele dispositivo retrocitado se destinasse a ser letra morta e apenas, formalmente, desse uma cobertura de aparência legal para justificar os saques que, então, eram feitos ao Erário Régio”.

O autor salientou ainda que os nobres da época, considerando apenas temporária sua permanência no Brasil, dispunham-se a enriquecer à custa do Estado. Pelo fato da ausência de orçamento, segundo o referido autor, gastava-se “o que bem apetezia sem que se procurasse conhecer, com antecedência, se lhe sobravam fundos para os pagamentos”.

Apesar da vinda da família real portuguesa ter conferido ao Brasil feição de país relativamente soberano, o aparecimento, entretanto, do direito financeiro brasileiro só ocorreu quando da proclamação da Independência, com a participação do Poder Legislativo nos atos de autorização e controle dos gastos públicos.

## **2.2. O controle das contas públicas durante o período do Brasil-Império**

Com a proclamação da Independência e, conseqüentemente, com a promulgação da Constituição Imperial de 1824, nos termos da norma de seu artigo 170, foi criado o Tesouro Nacional, com características de Tribunal. A partir daquela criação, o Conselho da Fazenda passou, na prática, a não ter grande importância. O artigo constitucional supramencionado preceituava o seguinte:

“A receita e a despesa da Fazenda Nacional serão encarregadas a um Tribunal, debaixo do nome de ‘Tesouro Nacional’, onde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as Tesourarias e Autoridades das Províncias do Império”.

Portanto, a partir da promulgação da referida Constituição, pode-se dizer que, pelo menos no nível teórico, foram dados os primeiros passos no sentido de controlar a gestão através de orçamentos públicos e de balanços gerais.

Ademais, os artigos 37 e 172 do mesmo Diploma Legal obrigavam o Governo à prestação anual de contas, devendo o seu relatório ser publicado na imprensa para conhecimento público, ficando a aprovação do mesmo vinculada à sua votação pelo Parlamento.

Em 23 de junho de 1826, em sessão do Senado, presidida por José Emílio Álvares de Almeida, Visconde de Santo Amaro, Felisberto Caldeira Brant Pontes, Visconde de Barbacena, propôs um projeto de lei voltado basicamente à organização da administração geral do Estado, o qual dispunha em seu texto que o Tesouro Nacional fosse entregue a um administrador-geral, sujeito a um Tribunal de Revisão de Contas, com regimento interno próprio.

O mencionado projeto de lei voltou às discussões em 6 de julho do mesmo ano, quando foi posta à apreciação a sua matéria. Naquela data, o Senador José Ignácio Borges sugeriu, como emenda ao referido projeto de lei, que o pretendido Tribunal de Revisão de Contas, composto de homens probos e inteligentes, deveria ter maior independência da que lhe era conferida no projeto original, devendo ainda chamar-se Tribunal de Exame de Contas.

Apoiando aquela proposta, o Senador Manoel Jacinto Nogueira da Gama, Marquês de Baependi, na sessão de 6 de julho de 1826, proferiu o seguinte discurso:

“Se o Tribunal de Revisão de Contas, que se pretende estabelecer, se converter em Tribunal de Fiscalização das Despesas Públicas, antes de serem feitas em todas e quaisquer repartições, poder-se-á colher proveito; mas sendo unicamente destinado ao exame de contas e documentos, exame que se faz no Tesouro, para nada servirá, salvo para a novidade do sistema e o aumento da despesa com os nele empregados”.

Destaca-se que o projeto não foi aprovado, ficando sujeito a nova apreciação pelo Senado quando fosse apresentado o Regimento Interno do Tribunal proposto. Ademais, apesar do autor do projeto, posteriormente na aliança com o Senador José Ignácio, tê-lo apresentado novamente, não logrou êxito em sua votação.

Em 14 de novembro de 1827 foi promulgada no Brasil a sua primeira Lei Orçamentária, embora destinada apenas à Corte e à Província do Rio de Janeiro. Até àquela data o Império regia-se pelas leis financeiras coloniais, que geravam descontrole e abusos.

Depois daquela primeira Lei Orçamentária, em 15 de dezembro de 1830 foi editada outra, que, além de ter eficácia em todo o Império, abrangia os exercícios financeiros de 1831 e 1832.

A Lei Orçamentária de 1830 estabelecia princípios formais à prestação de contas do Poder Executivo, dispondo, ademais, que o Parlamento poderia “instituir comissões de exame de qualquer repartição pública para obter os conhecimentos indispensáveis ao desempenho das suas augustas funções, e as nomearia dentre os seus membros, por escrutínio secreto”. Tal dispositivo correspondeu ao embrião das

nossas atuais comissões parlamentares de inquérito - CPI's -, as quais vinculam-se, no direito moderno, a uma das vertentes do controle político.

Em sessão da Câmara de 10 de julho de 1830, a matéria sobre a criação de um Tribunal de Revisão de Contas voltou à pauta, obtendo boa receptividade dos parlamentares.

Na sessão da Câmara de 25 de agosto de 1830, o parlamentar Bernardo Pereira de Vasconcelos proferiu o seguinte discurso a respeito da criação de um Tribunal de Contas:

“Eu espero que esta Augusta Câmara julgue indispensável este Tribunal de Contas para examinar o balanço da receita e despesa do Estado: sem este Tribunal a lei é nula (...) O que se deve fazer é um Tribunal que tome contas e, quando achar faltas, faça indenizar a Fazenda Pública”.

Naquela ocasião do discurso, Vasconcelos solicitou ao Marquês de Barbacena, então Ministro da Fazenda, propor o seu antigo projeto de lei de criação do Tribunal de Revisão de Contas, apresentado anteriormente havia quatro anos.

Aproveitando o referido discurso, o Senador Paulo de Souza, espelhando-se nas velhas idéias do Barão de Baependi, propôs que, além daquele Tribunal Revisional, fosse criado um Tribunal Supremo, competindo-lhe somente a fiscalização dos atos de autorização da despesa e da receita, o que significaria um controle concomitante com o referido Tribunal de Contas.

Devido ao clima de mudanças institucionais pleiteadas pelo Parlamento no tocante ao controle e à fiscalização das contas e finanças públicas, surgiu, através da Lei nº 657, de 4 de outubro de 1831, o Tribunal do Tesouro Público Nacional, agrupando as atividades de controle e fiscalização do Tesouro Nacional e do Conselho de Fazenda, competindo-lhe, ademais, administrar a despesa e a receita pública, a contabilidade e os bens nacionais, receber a prestação de contas anuais de todas as repartições públicas, analisar os empréstimos e a legislação fazendária, inspecionar as repartições da fazenda, ainda que dependentes de outros ministérios e demitir funcionários públicos considerados inidôneos e inabilitados à ocupação dos cargos.

Aquele novo tribunal era composto de quatro membros, sendo três de nomeação do Imperador. Portanto, o mencionado tribunal compunha-se de um presidente, que correspondia ao próprio Ministro da Fazenda, um inspetor-geral, que era seu vice-presidente, um contador-geral do Tesouro e um procurador-fiscal. Este era nomeado, por proposta do inspetor-geral, pelo próprio tribunal. Sua sessão inaugural aconteceu em 9 de janeiro de 1832, sendo presidida pelo então Ministro da Fazenda, Bernardo Pereira de Vasconcelos, e contando com a presença do então Contador-Geral, Manoel Alves Branco, e do Procurador-Fiscal, José Antônio da Silva Maia.

A importância daquela reforma institucional foi confirmada por Amaro Cavalcanti, em sua obra *Elementos de Finanças*, nos seguintes termos:

“É forçoso reconhecer que a reorganização financeira de 1831 foi um progresso e melhoramento nas condições da época e que não obstante alterada em várias de suas disposições, ela substituiu, como elemento básico, em todas as reorganizações posteriores até o fim do Império”.

Manoel do Nascimento Castro e Silva, almejando a criação de um Tribunal de Contas independente, nos moldes pretendido pelo Parlamento, retomou essa idéia em 1835, enfatizando que o órgão proposto funcionaria simultaneamente com o Ministério da Fazenda e com o Tesouro e que teria a função de auxiliar o Parlamento. Para tanto, dizia que convinha “ao interesse nacional e à boa ordem de Fazenda Nacional (...) a criação de um tribunal ou repartição especial de contas independente do Tesouro e só responsável ante a Assembléia Geral, ao qual seja cometida a revisão e exame de todas as contas de receita e despesa geral do Império, deixando-se ao Tesouro Público uma Contadoria Geral”.

Igual comportamento teve Castro e Silva, em sessão de 9 de setembro de 1837, ao propor um projeto de lei sobre o pretendido tribunal, cujas atribuições, consoante seu texto, incluíam “fazer tomar anualmente contas a todas as repartições públicas, por onde se arrecadem e dispendam dinheiro da Nação; mandando passar quitações quando correntes, aos respectivos tesoureiros, recebedores, pagadores ou almoxarifes; e mandando proceder contra os que por eles se acharem responsáveis ou em alcance”.

No ano de 1840, já no cargo de Ministro da Fazenda, o ex-contador-geral, Manoel Alves Branco, voltou a pleitear a criação de um Tribunal de Contas independente, dando forma àquele anseio em 1845 através da propositura de um projeto de lei. Este sugeria que o referido tribunal seria composto de nove membros, entre contadores e fiscais, sendo os primeiros selecionados entre peritos especializados, e os últimos, entre conhecedores de direito administrativo. Destaca-se que ambos seriam nomeados pelo Governo e demissíveis apenas por sentença ou decisão da Assembléia-Geral, competindo ao almejado tribunal de contas comparar as contas dos responsáveis pelos ministérios com os balanços dos mesmos. Entretanto, mais uma vez, a proposta sofreu objeções, sendo arquivada.

Ademais, Manoel Alves Branco dizia o seguinte:

“O verdadeiro meio de por a nossa contabilidade, no pé em que se deve colocar, é a criação de um tribunal de contas, composto de homens independentes”.

Sobre o assunto, o eminente mestre Rui Barbosa proferiu as seguintes palavras:

“Já em 1845 entrava na ordem dos estudos parlamentares um projeto do tribunal de contas, traçado em moldes então assaz arrojados, por um dos maiores ministros do Império: Manuel Alves Branco”.

Através do Decreto nº 736, de 20 de novembro de 1850, houve a reforma administrativa, a qual foi conduzida por Joaquim José Rodrigues Torres, então Visconde de Itaboraí. A partir daquela reforma, foi confirmada a competência do Tribunal do Tesouro Público Nacional sobre a suprema administração da Fazenda, sendo, outrossim, definida a nova composição daquele tribunal. Este passou a ser composto, consoante o disposto no artigo 1º, do mencionado decreto, de um presidente, que correspondia ao Ministro da Fazenda e quatro conselheiros, a saber: o Diretor-Geral das Rendas Públicas, o Diretor-Geral da Despesa Pública, o Diretor-Geral da Conta-

bilidade e o Procurador-Fiscal do Tesouro. Ressalta-se que aqueles quatro conselheiros eram nomeados pelo Imperador.

O autor e ex-ministro do Tribunal de Contas Ewald Sizenando Pinheiro, em sua obra *O Controle Financeiro sobre o Tribunal de Contas*, considerou a supramencionada reforma administrativa como a origem do controle interno do Brasil.

Não bastava somente aquela reforma, sendo necessária a criação de um órgão controlador mais soberano, conforme manifestou em 1857 o Marquês de São Vicente, José Antônio Pimenta Bueno, na obra *Direito Público Brasileiro*, relatando o seguinte:

“É de suma necessidade a criação de um tribunal de contas, devidamente organizado, que examine e compare as leis do 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 este poderoso auxiliar nada conseguirão as Câmaras”.

Apesar de a maioria ser a favor da criação de um Tribunal de Contas mais soberano, Cândido Batista de Oliveira, Ministro da Fazenda em 1839, era contra tal fato, argumentando as seguintes razões:

“Cabe aqui pronunciar-me contra uma idéia que por vezes tem sido apresentada em nossas Câmaras Legislativas tanto nos relatórios de alguns Ministros da Fazenda como nos discursos de deputados e senadores que gozaram de reputação de homens entendidos na matéria: tal é a instituição de um Tribunal de Contas no Brasil à imitação da França e incumbido em grande parte das funções próprias do *Exchequer* na Inglaterra. Semelhante instituição, longe de preencher os fins de uma severa e independente fiscalização sobre todo o sistema das operações financeiras, segundo (menos bem informados) pensam aqueles que inculcam a necessidade de sua criação no Brasil como único meio de fazer efetiva a fiscalização em suas finanças, seria na minha opinião uma custosa sinecura tão inútil como são hoje consideradas essas mesmas instituições apontadas por modelos, as quais, datando a sua criação de tempos remotos e sob o regime de governos absolutos em que prestaram talvez relevantes serviços ao Estado, são presentemente tidas em conta de viciosas excrescências no sistema financeiro das Nações a que pertencem e só permanecem ainda pela força do hábito e pela influência de interesses privados.

Nos governos representativos o meio próprio eficaz de levar a efeito a necessária fiscalização do Estado e por outra parte o único congenial desse sistema é a publicidade obrigatória do Tesouro feita com regularidade e pela forma prescrita pela lei para o fim de serem oportunamente submetidos ao livre e competente exame dos governantes da nação; (e seja dito de passagem) é esta a missão especial e a mais importante da representação nacional, que mal corresponderá à confiança dos seus constituintes, se ela não desempenha religiosamente tão sagrado dever”.

Talvez, atualmente, aquele Ministro da Fazenda admitisse a criação de um tribunal de contas com o escopo de se tornar realizável o controle financeiro.

Concordando com a posição do Marquês de São Vicente, exposto anteriormente, o Ministro da Fazenda, João Maurício Wanderley, em 1858, propôs uma ação mais direta sobre os funcionários públicos e uma maior agilização dos processos de tomadas de contas. No ano seguinte, o Tribunal do Tesouro, que funcionava desde 1832, teve ampliada a sua competência com a criação de uma Diretoria de Tomada de Contas, cuja proposta foi de Francisco de Sales Torres.

Nos anos de 1859 e de 1860, a promulgação de vários decretos ocasionaram alterações sobre os processos de julgamento de contas e a jurisdição do órgão controlador, tratando-o como Tribunal Administrativo e Corpo Consultivo.

Dentre aqueles decretos destacou-se o decreto nº 2.343, de 29 de janeiro de 1859, que promoveu diversas alterações nos decretos nºs 736, de 20 de novembro de 1850 e 870, de 22 de novembro de 1851, dispondo sobre a competência do Ministro da Fazenda, do Tribunal do Tesouro Nacional, como Tribunal Administrativo e como Corpo Consultivo e, ainda, sobre os recursos das decisões daqueles órgãos nas matérias de natureza contenciosa, nos quais tinha a autoridade que julgar. Destaca-se que as decisões do referido órgão controlador passaram a ter a força de sentença dos Tribunais de Justiça. Porém, houve uma nova reorganização feita através do Decreto nº 4.153, de 6 de abril de 1868.

Além do mencionado decreto, destacou-se também o decreto nº 2.548, de 10 de março de 1860, que harmonizou a jurisdição do Tesouro Nacional e das Tesourarias da Fazenda, em matéria de tomadas de contas de responsáveis para com a Fazenda Nacional.

Em sessão da Câmara dos Deputados de 2 de agosto de 1861, José de Alencar, Relator da 2ª Comissão de Orçamento, após fazer veemente crítica a vários aspectos orçamentários, defendeu a criação de um tribunal de contas mais soberano e independente, proferindo o seguinte discurso:

“A criação, pois, de um tribunal de contas, composto de membros vitalícios bem remunerados, incompatíveis com quaisquer cargos de eleição popular ou de nomeação popular ou de nomeação do Poder Executivo, responsáveis perante o Supremo Tribunal de Justiça, quando esta Câmara decreta a sua acusação, é um complemento necessário do Governo Parlamentar (...) Um tribunal de contas, quanto à despesa pública, garante a estrita e severa economia dos dinheiros do Estado e põe a salvo da calúnia a probidade da administração. Em relação à receita, moraliza o imposto e tira-lhe o odioso que ordinariamente o acompanha”.

Apesar daquelas mudanças, a necessidade do aprimoramento do controle das contas públicas foi sempre discutida no período do Brasil-Império.

Em 1878, Gaspar Silveira Martins, então Ministro da Fazenda, declarou ser “de necessidade imprescindível, para a regeneração das finanças, criar um tribunal de contas, composto de homens de ambos os partidos políticos, para cotejar com a lei de créditos as ordens e documentos que originarem as despesas ordenadas pelos ministros, a fim de o corpo legislativo aprová-las por lei, como por lei decreta os créditos”. Gaspar Martins afirmava, além disso, que a Diretoria de Tomada de Con-

tas do Tribunal do Tesouro era impotente diante do Ministro da Fazenda, de quem dependia e a quem obedecia. Apontava, ainda, que as prestações de contas eram remetidas ao Tribunal com atraso, com verbas englobadas, muitas vezes ininteligível, dificultando, dessa forma, a sua própria interpretação. Portanto, Gaspar Martins assegurava e concluía que os orçamentos estavam longe de ser exatos, e que os balanços, aritmeticamente perfeitos, eram, na realidade, falsos.

Diante de tal quadro, em 1879, o então Visconde de Ouro Preto, Afonso Celso de Assis Figueiredo, e, em princípio de 1889, o Conselheiro João Alfredo Corrêa de Oliveira, proclamaram a necessidade urgente da criação de um tribunal de contas independente e alheio às conveniências políticas. Cumpre salientar que, além daqueles dois, foram muitos os que, durante o período imperial, lutaram pela independência do Tribunal de Contas, podendo-se destacar, dentre outros, o escritor e deputado José de Alencar, o Visconde de Uruguai - Paulino José Soares de Souza - e o Marquês de Abrantes. Graças àquela coletiva participação, algo pôde ser feito, já no período imperial, pelo controle das contas públicas brasileiras.

O Visconde de Uruguai, imaginando como deveria ser um tribunal de contas, disse, na obra *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, o seguinte sobre os componentes daquele pretendido tribunal:

“A primeira e indispensável qualidade que devem ter os membros de um tribunal de contas é uma inteira independência, principalmente daqueles cujas contas tomam. Não podem ser independentes sem uma alta posição, e, se não tiverem vencimentos, que os ponham a coberto pela necessidade.

Não deve ser tão diminuto o número dos membros de um semelhante tribunal que fique tudo apenas dependente de um ou dois indivíduos. É preciso que sejam uns contrastados por outros e que seja revisto por outros o que cada um faz e prepara.

Semelhantes tribunais não podem deixar de ser mais ou menos numerosos, mais ou menos dispendiosos”.

Destarte, relatos históricos mostraram que o controle de contas no período do Brasil-Império foi ineficaz, inobstante o modelo parlamentarista do nosso Império haver processado expressivas transformações no Poder Executivo. Para se ter uma idéia numérica daquelas mudanças, em 67 anos de Império, o Brasil teve 77 ministros da Fazenda, cabendo, portanto, em média, um mandato de 10 meses para cada um. Ademais, o prazo para a prestação de contas era de até dois anos, fazendo com que tais atos nem sempre se referissem aos do então Ministro da Fazenda, impossibilitando-se, dessa forma, qualquer ação de controle mais tempestiva.

### **3. Da criação à história do Tribunal de Contas da União durante o início do período do Brasil-República**

Com a proclamação da República, com a implantação de um novo regime político-institucional e com o notável fortalecimento do Poder Legislativo, novas concepções foram inseridas na atividade de controle das contas públicas.

É importante que se tenha em mente a realização, naquela fase histórica, de muitos dos sonhos almejados por aqueles que, durante o período imperial, imaginavam um tribunal de contas mais atuante, soberano e independente, no que tange ao controle e à fiscalização das contas e das finanças públicas.

Deveu-se tal feito ao então Ministro da Fazenda do Governo Provisório, Rui Barbosa, que, em 7 de novembro de 1890, apresentou o Decreto nº 966-A, que criou o Tribunal de Contas, competindo a este basicamente o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à despesa e receita do Brasil-República.

Na memorável exposição em que justificou o decreto instituidor do Tribunal de Contas, Rui Barbosa proferiu o seguinte discurso:

“O Governo Provisório, no desempenho de sua missão que tomou aos ombros, propôs ao País uma Constituição livre, que, para firmar as instituições democráticas em sólidas bases, só espera o julgamento dos eleitos da Nação.

Outras leis vieram sucessivamente acudir aos diversos ramos da atividade nacional que só dependiam desse concurso, para produzir seus benéficos resultados em proveito do desenvolvimento comum.

Faltava ao governo coroar a sua obra com a mais importante providência, que uma sociedade política bem constituída pode exigir de seus representantes.

Referimo-nos à necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover às necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes, à necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema sábio, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes que ousem perturbar-lhe o curso traçado.

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.

O primeiro dos requisitos para a estabilidade de qualquer forma de governo constitucional consiste em que o orçamento deixe de ser uma simples combinação formal, como mais ou menos tem sido sempre, entre nós e revista o caráter de uma realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes.

Cumpra acautelando e vencendo esses excessos, quer se traduzam em atentados contra a lei, inspirados em aspirações opostas ao interesse geral, quer se originem, e são estes porventura os mais perigosos, em aspirações de utilidade pública, não contidas nas raias fixadas à despesa pela sua delimitação parlamentar (...)

Cumpra à República mostrar, ainda neste assunto, a sua força regeneradora, fazendo observar escrupulosamente, no regime constitucional em que vamos entrar, o orçamento federal.

Se não se conseguir este desideratum; se não pudermos chegar a uma vida orçamentária perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a Pátria, e organizado o futuro.

É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso em seu mecanismo e fraco na sua execução.

O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem propor-vos é 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 suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja, não só vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças”.

Na linha de raciocínio do grande mestre e jurista Rui Barbosa, o Tribunal de Contas situava-se fora dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, nem acima nem abaixo de nenhum deles, sem subordinação ou dependência, colocado em posição autônoma, como um mediador independente entre os três poderes da República.

O Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890 preceituava, em linhas gerais, a composição e as atribuições da Corte de Contas, prevendo, além disso, a expedição de regulamento posterior pelo Ministro da Fazenda, sendo que tal regulamento trataria com maior detalhamento a competência, organização e função daquele Tribunal. O mencionado decreto dispunha ainda que os funcionários do Tribunal de Contas, nomeados pelo Presidente da República, estariam sujeitos à aprovação pelo Senado e teriam as mesmas garantias dos membros do Supremo Tribunal Federal, tendo também direito a voto deliberativo sobre matérias, submetidas à apreciação da Corte de Contas.

Pelo decreto, quaisquer atos do Poder Executivo, geradores de despesa, deveriam passar pela apreciação prévia do Tribunal, que os aprovaria ou faria o seu registro “sob reserva”, levando o fato, naquele último caso, ao conhecimento do Poder Legislativo. Ademais, conforme disposto no decreto, o Tribunal faria exame mensal das contas públicas e sua revisão anual, concedendo quitação aos responsáveis ou condenando-os ao recolhimento de eventuais débitos. O novo dispositivo legal criava, ainda, um estrutura organizacional de funcionários administrativos, alguns com direito a voto consultivo, a fim de auxiliar o Corpo Deliberativo do Tribunal.

Embora consolidasse várias correntes de pensamentos, quanto à natureza pretendida para o Tribunal, o Decreto nº 966-A inspirava-se no antigo projeto de lei apresentado em 1845 por Manoel Alves Branco, conforme se depreendeu das pala-

bras de Rui Barbosa, na exposição de motivos que precedeu o citado decreto, na qual o eminente Ministro da Fazenda expôs, como razões que o levaram a elaborar a referida proposta, as seguintes necessidades:

a) de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana em sua missão de prover às necessidades públicas, mediante o menor sacrifício dos contribuintes;

b) de fazer daquela lei uma força da Nação, um sistema sábio, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes que ousarem perturbar-lhe o curso normal;

c) de instalar no País o hábito da fiel execução orçamentária e de suprir o então vigente sistema de contabilidade orçamentária, defeituoso no seu sistema e fraco na sua execução.

Enaltecendo a fonte inspiradora que fora o projeto de lei proposto em 1845 por Alves Branco, Rui Barbosa referiu-se ao mencionado projeto, proferindo as seguintes palavras:

“A idéia adormeceu na mesa da Câmara, no sono de que raramente acordavam as idéias úteis, especialmente as que podiam criar incômodos à liberdade da politicagem eleitoral. E deixou quarenta e cinco anos a Monarquia entregue o grande pensamento ao só protetor dos arquivos parlamentares”.

E acrescentou:

“Nada teremos feito, em tão melindroso assunto, o de mais alto interesse, entre todos, para o nosso futuro, enquanto não erguemos a sentinela dessa magistratura especial, envolta nas maiores garantias de honorabilidade, ao pé de cada abuso, de cada germe ou possibilidade eventual dele”.

Destaca-se que, apesar da aprovação do texto do Decreto nº 966-A, o Tribunal de Contas não passou a existir de fato, tanto que a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, voltou a dispor, em seu artigo 89 o seguinte preceito:

“É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado e somente perderão os seus lugares por sentença”.

A Constituição de 1891, portanto, instituía com efeito o Tribunal de Contas, pois aquele que o Decreto nº 966-A modelou, jamais tivera existência efetiva visto não haver exercido as suas atribuições.

A respeito daquilo, convém transcrever o pensamento de João Barbalho, exposto em sua obra *Comentários à Constituição de 1891*:

“A função, de si mesma austera, corretiva e meticulosa do Tribunal de Contas é de natureza a gerar contra ele malquerenças, antipatias e desforços”.

Rui Barbosa, em posterior artigo publicado pelo jornal *A Imprensa*, referiu-se ao artigo 89 do texto constitucional como uma “pia mentira”, pelo fato de criar uma instituição que já havia sido criada anteriormente pelo Decreto nº 966-A. Para o

então Ministro da Fazenda, o correto seria, ao citado artigo, declarar onde coubesse a seguinte expressão: “É mantido o Tribunal de Contas”.

Aquele ato de vaidade era compreensível àquele pensador, vez que a República estava “em maré de idéias generosas”, conforme se depreendeu do seguinte comentário da época:

“Natural era que lhe sorrisse também, como uma atavio mais para as galas da sua obra, a inovação fiscal destinada a coartar os abusos do governo contra o orçamento. Enlevou-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 ao fato oficial de preexistência dessa instituição, tudo podem, porém, as Constituições”.

Fora as controvérsias quanto ao equivocado artigo, a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 concedeu inovações à função do Poder Legislativo na fiscalização dos recursos públicos, estabelecendo, também, como competência privativa do Congresso Nacional, a elaboração da proposta orçamentária, antes da alçada do Poder Executivo. O texto constitucional estabelecia, ainda, a tomada de contas anual dos gestores públicos e a obrigatoriedade de envio de relatórios ao Congresso, também anuais, pelos ministros de Estado, sendo considerado como crime de responsabilidade as omissões naquele sentido.

No tocante ao referido anteriormente, João Barbalho, em sua obra *Comentários à Constituição de 1891*, expressou o seguinte pensamento:

“Bem pouco valeria ser orçada a receita e fixada a despesa, se, da cobrança do imposto e do emprego de seu produto, não fossem prestadas contas ao Parlamento. O Governo não teria peias no gastar, e abuso, em matéria que tão grandemente interessa aos cidadãos, fraudariam facilmente as leis orçamentárias. Seria isso o malogro do regime representativo, sob mera aparência de sua legalidade. E não só é a prestação e tomada de contas uma indeclinável exigência do sistema político, quanto é condição essencial da regularidade do serviço financeiro. Não pode haver administração que mereça este nome sem contas tomadas com brevidade, periódica e regularmente. Não pode haver orçamento que mereça este nome sem contas, - dizia o Visconde de Uruguai, exprimindo assim, em forma aforística, o que na ordem política e financeira é por todos conhecido como dogma”.

Acrescentou, dizendo ainda:

“Para liquidar essas contas e verificá-las quanto à legalidade das despesas e medidas financeiras, antes de serem apresentadas ao parlamento, a Constituição criou, como uma das grandes molas do mecanismo governamental, o Tribunal de Contas, de que se ocupa no art. 89. Por este Tribunal, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, sob aprovação do Senado, são vitalícios. É feito o confronto dos balanços gerais dos exercícios com os resultados das contas dos responsáveis e com as autorizações legislativas, trazendo esses balanços, em anexo, uma classificação das despesas segundo os responsáveis que as houverem levado a efeito.”

E concluiu:

“Em relatório anual, o Tribunal expõe, às duas casas do Congresso, a situação da Fazenda Nacional e faz menção dos abusos e omissões, praticados na execução das leis do orçamento e nas quais se entendem com a administração fiscal. Destarte, fica o Parlamento habilitado a conhecer da regularidade e legalidade dos atos da Administração, em matéria fiscal, para serem corrigidos os abusos e punidos, quando criminosos. Além disso, o regimento de cada uma das casas do Congresso incumbe, às suas comissões de finanças e contas, o exame e estudo dos relatórios e documentos apresentados pelo Tribunal de Contas, para regulamento definitivo delas quanto a cada exercício devidamente liquidado e encerrado. E tais comissões podem ainda proceder a inquérito e praticar outras diligências para o desempenho de sua tarefa”.

O texto transcrito do autor João Barbalho descreve a síntese da Constituição de 1891, no que tange ao controle parlamentar das finanças públicas.

Cumprido ressaltar que a doutrina do supracitado autor trata de uma análise histórica feita a *posteriori*, vez que a vigência do simples texto constitucional não havia ainda concedido vida ao Tribunal de Contas, no aspecto em que se encontra na atualidade.

Assim, João Barbalho, comentando a Constituição de 1891, enfatizava, em obra já mencionada, que o Tribunal de Contas era uma das grandes e indeclináveis molas do mecanismo governamental, e definiu aquele órgão como uma instituição útil, proveitosa e imparcial, acima das pulsações emotivas dos partidos políticos, auxiliando o governo no exame e prestação de contas, tendo, dessa forma, consoante as palavras desse autor, “uma grande importância no regime constitucional moderno”. Cumprido ressaltar que o regime constitucional moderno mencionado correspondia à Constituição de 1891.

Em virtude da projeção da Corte de Contas, em sua função controladora, abranger todos os poderes estatais, participando, ademais, de atividades legislativas, executivas e judicantes, aquela projeção comunicava ao referido Tribunal um certo hibridismo, suscitando, dessa forma, controvérsia quanto à sua filiação a um determinado ramo dos três poderes públicos. Portanto, em decorrência disso, a Constituição de 1891 instituiu o Tribunal de Contas no título “Das Disposições Gerais”, com início no artigo 89.

A instalação propriamente dita desse órgão sofreu certos obstáculos, a começar pela resistência manifestada do sucessor de Rui Barbosa ao cargo de Ministro da Fazenda, Dr. Tristão de Alencar Araripe.

O projeto de regulamentação do Tribunal de Contas, apresentado pelo Presidente da Comissão incumbida para tal fim, o Sr. Barão de Paranapiacaba, não teve boa receptividade do Ministro Alencar Araripe. Dessa forma, coube a seu sucessor, o Ministro Rodrigues Alves, a apresentação de novo projeto naquele sentido, tendo o projeto anterior, no entanto, recebido críticas por retirar parte da independência conferida ao Tribunal pela própria Constituição de 1891. Devido ao não prosseguir-

mento do mencionado projeto, igual incumbência teve o próximo Ministro de Estado da Fazenda, o Tenente-coronel Innocência Serzedello Corrêa, que, finalmente, através do Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, instituiu o Regimento Provisório da Corte de Contas, em decorrência da Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, a qual consignara as primeiras atribuições daquela Corte de Contas.

Portanto, o Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, regulamentava a mencionada lei, na parte referente ao Ministério da Fazenda, dispondo sobre a reorganização daquele órgão, a extinção do Tribunal do Tesouro Nacional, a criação e instalação, assim como a organização, jurisdição, composição, competência e funcionamento do Tribunal de Contas, instituído pelo artigo 89 da Constituição da República de 24 de fevereiro de 1891.

O novo Tribunal de Contas, em consonância com o artigo 19 do Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, era constituído por cinco membros com voto deliberativo, sendo um presidente e quatro diretores, um deles representando o Ministério Público, e contando ainda com três subdiretores, secretário, escriturários, cartorários e contínuos, sendo provido os cargos, exceto os de secretário e de membro deliberativo, por servidores oriundos do Ministério da Fazenda, notadamente do próprio Tesouro.

Também, o mencionado Decreto emprestou à Cortes de Contes o caráter de Tribunal de Justiça e atribuiu às suas decisões força de sentença, atribuiu jurisdição própria e privada sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, abrangendo todos os responsáveis por dinheiro e valores públicos, mesmo residindo fora do País. Dentre as atribuições do Tribunal de Contas, constavam, no referido diploma legal, as seguintes:

- a) examinar e rever as contas dos ministros e responsáveis que tivessem arrecadado, despendido ou administrado dinheiro ou valores da União;
- b) propor ao Ministro da Fazenda a suspensão e a prisão dos responsáveis faltosos, remissos ou omissos;
- c) promover e levantar seqüestros e impor multas;
- d) fixar e julgar à revelia o débito dos que não prestassem suas contas no prazo devido;
- e) dar quitação, liberar valores e cauções garantidoras de gestão;
- f) enviar relatório anual dos seus trabalhos ao Ministro da Fazenda;
- g) examinar os decretos, ordens, avisos, tabelas de crédito e outros atos ministeriais que originassem despesas, aí se incluindo as concessões de aposentadoria, jubilação, reforma e montepio.

No que concerne àquela última atribuição, a recusa do registro prévio tinha caráter impeditivo, sendo que, naquele caso, não se entrava no mérito dos atos, e sim na constatação da existência ou não do crédito para a verba imputada.

Os contratos, exceto para compra de material de expediente, gêneros alimentícios, combustíveis e matérias-primas, estavam igualmente sujeitos ao registro prévio, incluindo-se, entre eles, os contratos para obras públicas, contratos financeiros,

como juros, subvenções, empréstimos, resgates da dívida pública, auxílios, e contratos de compra e venda de bens e imóveis.

Ademais, no mencionado decreto foi prevista, dentre outras, como competência do Presidente do Tribunal de Contas, mandar observar, depois de aprovado pelo Tribunal, o seu regimento interno, bem como as instruções, a fim de que se atingisse uma boa regularidade dos serviços.

A Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, regulamentada pelo Decreto nº 1.166, de 12 de dezembro de 1892, reorganizava os serviços da Administração Federal e, nos seus artigos 2º, letra b, 10 e 12, letra b, dispunha sobre a extinção, no Ministério da Fazenda, do Tribunal do Tesouro Nacional, logo que se achasse instituído o Tribunal de Contas, passando para este as atribuições daquele e ficando as competências meramente consultivas ou administrativas do órgão extinto com o Ministro da Fazenda

Além disso, cumpre salientar que somente decorridos três anos de sua criação, em 17 de janeiro de 1893, o Tribunal de Contas foi instalado no antigo prédio do Tesouro Nacional, situado na Avenida Passos, com a presença do então Ministro da Fazenda, o Tenente-coronel Innocêncio Serzedello Corrêa, o qual proferiu as seguintes palavras:

“O País e a República pelo estabelecimento de uma instituição que será a garantia de boa administração e o maior embaraço que poderão encontrar os governos para a prática de abusos no que diz respeito a dinheiros públicos”.

Na história dos esforços em favor do Tribunal, é notável destacar o entusiasmo de Innocêncio Serzedello Corrêa, então Ministro da Fazenda, responsável pela implantação da Corte, seu motivo de luta durante toda a vida.

Diante disto, houve relutância do então Presidente da República, Marechal Floriano Peixoto, à implantação daquele novo Tribunal, como se depreendeu da mensagem que o mesmo proferiu no Congresso Nacional, na abertura dos trabalhos legislativos de 1892, quando questionou o aspecto da economicidade, em função dos gastos que o Tribunal de Contas geraria e o aspecto das modificações que acarretaria em outros órgãos, alguns dos quais já extintos, ou na iminência de sê-lo, como foi o caso do antigo Tribunal do Tesouro Nacional. Apesar da resistência e antipatia adquirida, a Corte de Contas era um fato do qual não se podia escapar, pelo menos no Estado Democrático de Direito que se construía, além de ser um órgão decorrente da própria Constituição de 1891, inspirada em muito pelo condão de Rui Barbosa.

Cumpre frisar que o modelo inicial do Tribunal foi um pouco mais modesto do que aquele defendido pelos parlamentares anteriormente, tendo aquele último modelo poderes para fiscalizar as finanças públicas, apurar responsabilidades e ordenar a prisão dos reincidentes, enquanto ao primeiro era atribuído somente o direito de veto ao registro de despesas, limitado aos casos de verba esgotada, impropriedade de classificação ou inexistência de dotação orçamentária. Além disso, em outras situações irregulares, caberia o registro “sob reserva”.

No tocante àquela resistência inicial à Corte de Contas, Rui Barbosa, em artigo publicado no jornal *A Imprensa*, sentenciou:

“A experiência não mostrara aos estadistas republicanos a incomodidade acintosa de tal guarda entre arcadas do Tesouro e o gabinete dos Ministros”.

Segundo o exposto em seu artigo, ele afirmou ainda:

“O executivo nunca se acostumou a esse freio. Reguingando contra ele por todos os meios, só o não tem iludido, quando absolutamente o não pode. Nos tempos da ditadura florianista, a existência da instituição correu os maiores perigos, e não teria resistido às porfiadas lutas com os secretários do Marechal, se, de um lado, a constitucionalidade solene da instituição não obrigasse o poder a respeitar-lhe ao menos a forma exterior, e, do outro, não houvesse na habilidade inesgotável dos nossos praxistas administrativos tantos meios de ladear os embaraços, ou arrostá-los impunemente. Mais de uma vez, a firmeza dessa magistratura salvadora foi energicamente argüida, pelos ministros, de anárquica, rebelde, conspiradora, inspirada em sentimentos suspeitos à ordem atual, incompatível com as necessidades da administração. Se bastasse um pontapé legislativo, para acabar com ela, a pobre entidade constitucional muito há que teria, talvez, caído a uma bem-aplicada gambéria do governo onipotente”.

Discursando na sessão inaugural do Tribunal de Contas, o então Ministro da Fazenda, conforme exposto anteriormente, saudou o País e a República pelo estabelecimento de uma instituição que seria a garantia da boa administração e o maior embaraço que irão encontrar os governos para a prática de abusos no que diz respeito ao dinheiro público. Prossegue o seu discurso, dizendo que se sentia feliz por ser o ministro que teve a honra de fazer a reforma e de fazer as nomeações, pois, segundo ele, foi buscar os diretores daquele Tribunal entre os altos funcionários públicos que, por sua integridade moral, por seu zelo, por sua competência, eram a maior garantia que aquela instituição seria colocada em seu verdadeiro papel.

No que tange à nomeação do ex-Senador, Dr. Manoel Francisco Correia, para o cargo de Presidente do Tribunal de Contas, Innocêncio Serzedello explicou que foi buscá-lo “entre os mais notáveis homens”, acrescentando que “a lealdade, a dedicação com que serviu esse digno homem de Estado ao regime passado, são a garantia do modo por que há de servir à República, isto é, a pátria que todos nós temos dever de amar e colocar acima de tudo”.

Na opinião do orador, tal nomeação significava que “para o Governo atual, não há distinção entre brasileiros desde que honestos, puros, abnegados e patriotas, caracteres respeitados e honrados pelo país inteiro, como o é o Conselheiro Correia, queiram servir à pátria dentro da lei, nas instituições que ela consagrou em sua Constituição”.

Em suas últimas palavras do discurso, o Ministro explanou:

“Para o bem da República, moralidade da administração, exato cumprimento do orçamento e economia dos dinheiros públicos, declaro instalado o Tribunal de Contas”.

Na sessão de instalação do Tribunal de Contas, o seu primeiro Presidente, Manoel Francisco Correia, escolhido por Serzedello, então Ministro da Fazenda de Floriano, exprimiu sua preocupação com os primeiros passos da nova instituição, ao discursar:

“Temos, não só de desempenhar a tarefa que a lei nos comete, como de organizar praticamente o Tribunal. Do nosso procedimento tem de depender, em não pequena parte, a sorte futura de nossa instituição. Em casos semelhantes não há como desconhecer a influência dos primeiros lineamentos. Se, em começo, nos apartamos do rumo direito, com muito custo acertaremos, depois, com a rota mais conveniente e profícua”.

Destaca-se que o então Presidente do Tribunal de Contas exerceu seu mandato nos períodos de 1893 a 1894.

Além do Dr. Manoel Francisco Correia, tomaram posse, naquele dia, como diretores, os senhores José da Cunha Vale, Francisco Augusto de Lima e Silva, José Inácio Ewerton de Almeida, e, finalmente, o Dr. Dídimo Agapito da Veiga Júnior, como representante do Ministério Público.

No seu discurso de posse, o Presidente disse que, ao aceitar o convite para o cargo, fê-lo “convencido de que o governo deseja viver de conformidade com a Constituição e as leis, pois, se outra fosse a orientação, não poderia ter a menor co-participação com o governo absoluto”, assegurando “pugnar pela lei, qualquer que seja o desagrado pessoal que daí possa vir”, julgando, ademais, quanto à criação da Corte de Contas, “vantajosa e própria para a melhor aplicação dos dinheiros públicos”.

A primeira sessão plenária do Tribunal foi marcada para o dia 25 de janeiro de 1893, apesar de no dia 18 de janeiro em curso, um dia após sua instalação, ter sido realizada uma sessão extraordinária para tomar ciência de um aviso expedido pelo Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. Aquele aviso tratava da distribuição de crédito para atender a compromissos com a expedição de Chicago, vez que, conforme a exposição feita naquela sessão extraordinária, tratava-se de negócio urgente e demanda de pronta solução.

Naquela mesma sessão extraordinária foi registrada a despesa do montepio militar pago a D. Maria Joaquina da Costa Botelho de Magalhães, viúva do General-de-Brigada Benjamim Constant Botelho de Magalhães, e a seus filhos.

A sessão plenária do Tribunal, realizada no dia originalmente marcado, tratou do registro de avisos de crédito, oriundos de seis ministérios e destinados ao pagamento de despesas com materiais e pessoal, além de alguns processos de concessão de aposentadoria. Cumpre destacar que, naquela sessão, foi negado registro a dois avisos de crédito provenientes do Ministério da Guerra, ambos por falta de dotação orçamentária. Aquele não foi o único caso em que o Tribunal de Contas, em cumprimento de suas atribuições constitucionais e legais, vetou atos governamentais danosos aos cofres públicos, acarretando atrito entre a Corte e os membros do Governo.

A respeito daquele atrito, Serzedello Corrêa, em sua obra *Páginas do Passado*, expôs o seguinte:

“Criei este instituto com veto absoluto. Despesas condenadas pelo tribunal não podiam ser feitas de modo algum. Nomeei para Presidente deste Tribunal um velho político, encanecido no serviço público, justo, inteligente, honesto, austero e independente: o Ex-Senador do Império Manuel Francisco Correia.

Começaram a aparecer atritos entre o tribunal e os meus colegas de Ministério. Um dia, o Marechal pediu a Limpo de Abreu, Ministro da Viação, um lugar para Pedro Paulíno, irmão de Deodoro e sogro do Marechal Hermes. Limpo de Abreu, prontamente, mandou adi-lo em seu Ministério, com um conto de réis por mês. No fim do mês mandou-lhe pagar o vencimento, e o Tribunal recusou o registro, sob o fundamento de que o Governo não podia criar lugares”.

Diante de tal situação, Limpo de Abreu despachou para o Marechal Floriano, dizendo que havia uma autoridade superior a ele, qual seja, o Tribunal de Contas. Em resposta ao referido despacho, o Marechal também despachou nos seguintes termos:

“São coisas do meu amigo Ministro da Fazenda, que criou um tribunal superior a mim. Precisamos reformá-lo”.

Uma semana depois, o Presidente da República enviou para Serzedello Corrêa um projeto de reforma do Tribunal, expresso por algumas minutas de decretos, acompanhadas de um bilhete, contendo o seguinte:

“Mande fazer e traga, que quero assinar amanhã”.

Tal fato levou o Ministro da Fazenda Serzedello Corrêa, através de uma carta datada de 27 de abril de 1893, a pedir exoneração de seu cargo, a qual foi justificada basicamente nos seguintes termos:

“Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples chancelaria do Ministro da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição e permitirão ao governo a prática de todos os abusos e, vós o sabeis, é preciso antes de tudo legislar para o futuro”.

Transcrevemos abaixo, devido à relevância histórica, o inteiro conteúdo da carta de Serzedello Corrêa enviada ao Marechal Floriano:

“Em nossa última conferência ministerial, julguei do meu dever, como Ministro da Fazenda, pasta onde se refletem todas as faltas ou abusos praticados em relação às despesas públicas, ler-vos uma exposição minuciosa da situação do Tesouro e do País, e pedir-vos as providências necessárias ao levantamento de nosso crédito no exterior e tendentes a melhorar a nossa situação econômica e financeira, da qual depende, sem dúvida, como sabeis, a consolidação da República.

Indiquei, como medidas urgentes, a mais severa economia nos dinheiros públicos, a supressão de adiantamentos e de comissões no estrangeiro, a redução de nossas despesas no exterior ao estritamente necessário, o adiamento de obras ou serviços que não sejam de indeclinável necessidade, a redução da comissão à China, e da comissão a Chicago, a volta de navios de

guerra, que se acham no estrangeiro, a serviço de nosso País; ao câmbio de 12 ½, essas despesas avolumam o déficit, apesar do cuidado de que me cercava para comprar cambiais sempre em condições vantajosas; e muito especialmente a pacificação do Rio Grande do Sul.

Essa minha velha atitude vinha, pois, vos demonstrar que longe da campanha que se movia ao Tribunal de Contas dentro e fora do Governo, longe de considerá-lo um embaraço à Administração, eu o considerava o maior fiscal da boa execução do orçamento; embaraço, apenas, a abusos ou concessões mais ou menos benévolas e, como o Ministro da Itália, que foi grande partidário da criação dessa mesma instituição – o recurso que tinha eu contra os meus próprios erros, as soluções e os pedidos inoportunos que por acaso pudessem vir de colegas, de homens públicos ou de funcionários.

Bem sei que diante de um orçamento onde pululam as lacunas, alguns obstáculos tendes tido para prover serviços, para os quais não foi decretada a verba ou o foi insuficiente, mas já esgotada antes de decorrido o tempo necessário para a abertura do crédito suplementar.

Essas dificuldades, porém, facilmente, têm sido vencidas, já porque o Tribunal tem registrado as despesas que são de força maior e de caráter urgente, já porque - supremo distribuidor da despesa pública - podeis decretá-la sob vossa responsabilidade como o fizestes, por proposta minha, ainda há dias, para o crédito relativo a pensões e montepio de viúvas e órgãos dos oficiais do Exército e da Armada e das classes anexas, além de que, no próprio decreto da criação, ficou a válvula para certas despesas de caráter reservado, as quais o Tribunal registrará, sem entrar em sua apreciação.

Mediante estes dois grandes recursos facultados na lei, que obstáculos poderá o Tribunal criar à Administração e ao governo, senão para o bem?

Se a despesa está no orçamento, não poderá o Tribunal deixar de registrá-la e ela há de ser executada: se ela não está e é dessas que se impõem aos poderes públicos e que permitem o recurso acima apontado, qual o inconveniente em autorizardes que se faça, independente da lei, pedindo ao Congresso a aprovação do vosso voto?

As minutas dos decretos que me enviastes por um dos vossos dignos ajudantes-de-ordem, permiti que vos diga quem está sinceramente convencido da imaculada honestidade do vosso caráter e da pureza de vossas intenções, encerram meio de que lançaria mão um governo que entendesse administrar discricionariamente o país e não aquele que, patriota e inspirado no bem público, quisesse, ao contrário, conservar-se dentro da lei, economizando o dinheiro do contribuinte, o dinheiro do imposto tão oneroso a todas as classes, em uma vida cheia de inquietações no seio do lar e da oficina, pela carestia que asfixia e diminui a cada hora o bem-estar de antes.

Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples chancelaria do Ministro da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam

os fins da instituição e permitirão ao governo a prática de todos os abusos e, vós o sabeis - é preciso antes de tudo legislar para o futuro.

Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.

Se, porém, ele é um Tribunal de exceção como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso.

Os governos, nobilitaram-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei e só dentro dela mantêm-se e são verdadeiramente independentes.

Qual é, porém, o inconveniente em ouvir-se previamente o Tribunal? Se a despesa está dentro do orçamento, se existe verba ou se tem recurso a verba, o Tribunal não pode deixar de registrá-la.

Se não existe ou está esgotada, e é o caso dos créditos extraordinários ou suplementares, nada adiantamos à Monarquia, pois ouvia-se, no regime passado, o Conselho de Estado Pleno, ou a Seção competente, que opinava com grande publicidade pró ou contra o pedido de créditos.

Para que, pois, em vésperas de abrir-se o Congresso, quando este vai tomar conhecimento da reforma e aperfeiçoá-la, atendendo às lacunas que a experiência tem apontado, fazê-lo o Executivo quando para tanto vos falta competência como se vê no art. 19 do Capítulo 2º das Disposições Gerais da Lei nº 2.348, de 25 de agosto de 1873, que diz:

‘As autorizações para a criação ou reforma de qualquer serviço ou repartição pública não terão vigor por mais de dois anos, a contar da data da promulgação da lei que as decretar. Uma vez realizadas, serão provisoriamente postas em execução, sujeitas à aprovação da Assembléia Geral na sua primeira reunião, não podendo ser mais alteradas pelo Governo’. Esta disposição é permanente.

Pelo que venho de expor, não posso, pois, Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor.

Devo, finalmente, dizer-vos, que, como republicano e militar, continuo à vossa disposição em qualquer cargo ou comissão que julgardes dever confiar-me, desde que não seja a de Secretário ou Ministro de Estado.

Sou de V. Exa., com o maior respeito, estima e alta consideração,  
admirador e amigo atencioso  
Serzedello Corrêa.”

A mencionada exoneração enalteceu perante a opinião pública nacional as imagens do Tribunal de Contas e do Ministro demissionário.

Magoado com o episódio, Floriano Peixoto, em nova mensagem ao Congresso, em maio de 1893, tentou novo ataque ao Tribunal, pleiteando a necessidade de nova lei orgânica para aquela instituição, em substituição ao seu decreto regulamentador. Naquela mensagem, o Presidente da República tentou diminuir as atribuições da Corte de Contas, alegando que ela, segundo suas palavras, “tem originado reclamações pelos embaraços trazidos à marcha da Administração Pública, em razão do modo porque foi constituída”.

Apesar das tentativas de aniquilá-lo, o Tribunal de Contas sobreviveu e fortaleceu-se cada vez mais, firmando-se, dessa forma, contra a vontade do Chefe do Governo, como órgão técnico de cooperação do Poder Legislativo.

Ressalta-se que, além de Serzedello Corrêa, outros que se atreveram a defender a bandeira moralizadora do Tribunal de Contas saíram do Governo, como é o caso do próprio Presidente da Corte de Contas, Dr. Manoel Francisco Correia, em agosto de 1894. Naquele mês, o Presidente da República, aproveitando-se do Estado de restrição de direitos e garantias - estado de sítio -, mandou demitir o então Presidente do Tribunal de Contas, o qual, nas palavras da bisneta de Floriano Peixoto, Flávia da Silveira Lobo, “ousava ter as suas próprias opiniões, em pleno estado de sítio”.

#### **4. O Tribunal de Contas da União e suas transformações durante o período da República Velha**

Após três anos de funcionamento, houve uma reorganização do Tribunal de Contas, originada do Decreto Legislativo nº 392, de 8 de outubro de 1896, regulamentado pelo Decreto nº 2.409, de 23 de dezembro do mesmo ano. Através daqueles dois dispositivos legais, a jurisdição da Corte de Contas foi ampliada, alcançando os responsáveis por materiais públicos. E quanto à receita, o exame passou também a abranger os atos de arrecadação de impostos e taxas.

Consoante o disposto no Decreto Legislativo, o novo Tribunal atuava sob dois aspectos:

a) como fiscal da administração financeira, para efeito de apreciar a execução das leis da receita e da despesa pública, segundo o preceito contido na norma do artigo 2º, § 1º, nº I;

b) como Tribunal de Justiça, com jurisdição contenciosa e graciosa, para o fim de julgar as contas dos responsáveis, mesmo por contrato, comissão ou adiantamento, estabelecendo a situação jurídica entre os mesmos e a Fazenda Pública, e decretando a liberação daqueles ou condenando-os ao pagamento do que devessem ao Tesouro por alcance, podendo também suspendê-los, ordenar-lhes prisão e determinar seqüestro de seus bens, segundo o disposto na norma do artigo 2º, § 1º, nº II.

No tocante ao seu segundo aspecto, conforme as normas dos artigos 3º e 4º, a jurisdição contenciosa e graciosa deveria ser formalizada, no julgamento e revisão,

mediante processo em estilo judicial, em única instância, das contas de todas as repartições, empregados e quaisquer responsáveis por dinheiro ou valores de qualquer espécie públicos.

Assim, constata-se a dupla função do Tribunal, como órgão examinador e jurisdicional. No exercício de sua competência de exame, têm-se os registros prévios das despesas do Governo, como uma das atividades da Corte de Contas. Destarte, os processos de tomadas de contas, acompanhados de sanções sobre os administradores responsabilizados por desfalques de recursos públicos, são exemplos da segunda função do Tribunal.

Competia, ainda, àquela órgão, proceder à revisão das contas ministeriais e ao exame prévio sobre todos os atos relativos à receita e à despesa públicas.

Aquele novo Tribunal era constituído de quatro membros, sendo um presidente e três diretores, dentre os quais um era representante do Ministério Público. Todos seriam nomeados pelo Presidente da República, com aprovação prévia do Senado, com exceção dos três subdiretores, o secretário e os escriturários.

Ressalta-se que o Presidente da Corte de Contas, durante o período de 1895 a 1919, foi o Sr. Dídimo Agapito Veiga Júnior, ex-representante do Ministério Público.

Com relação ao representante do Ministério Público, este deveria ser bacharel ou doutor em Direito, sendo demissível *ad nutum* e não teria, como exceção do colegiado do Tribunal, o direito de voto. O membro do Ministério Público, no dizer da palavras da época, era considerado como o “guarda da observância das leis fiscais perante o Tribunal”, tendo, no entanto, “inteira liberdade de ação no interesse da lei, da justiça e da Fazenda Pública”.

O Tribunal, através da competência conferida a seu presidente, passou a registrar as ordens diárias de pagamento do governo, sendo que o relatório anual da Corte passou a ser apresentado ao Congresso e não mais ao Ministro da Fazenda. Ademais, os registros “sob protesto” - com ressalvas - passaram a ser igualmente comunicados ao Congresso Nacional.

Apesar da existência de todo aquele aparato legal e regulamentar, continuaram os abusos dos dirigentes públicos, principalmente os administradores secundários, que, à vontade, praticavam atos ilícitos, como se pôde constatar no relatório anual de 1901 e 1903 do Tribunal. A respeito daqueles relatórios, dizia-se na época:

“É quase permanente o estado de excesso de créditos distribuídos, isto é, da despesa realizada sem créditos”.

Levando-se em consideração que o controle do Tribunal de Contas, na época, era apenas documental, sem a necessária confrontação, a não ser através de balancetes, é plausível imaginar que as irregularidades praticadas contra os recursos públicos eram ainda maiores. Como bem indagou Alfredo Valladão, em sua obra *Estudos sobre o Tribunal de Contas*:

“De que servem os balancetes, se eles não estiverem devidamente formulados, e se a escrituração não corresponder à realidade dos fatos?”

A respeito do referido acima, manifestou-se ainda dizendo:

“Pela falta de inspeção é que se explicam os repetidos desfalques que têm ocorrido entre nós! É admirável que eles não sejam em maior número! Na ausência absoluta, quase, de fiscalização em que o nosso sistema legal deixou as caixas, espalhadas pela enormidade deste nosso território, quem poderá assegurar a existência, nas mesmas, dos saldos acusados nos balancetes? Verdadeiramente, o que se pode assegurar é que há saldo nos balancetes, não nas caixas”.

No tocante à fiscalização de contratos administrativos, o autor Alfredo Valladão apontava, como dificuldade do Tribunal, a carência de conhecimento sobre o aspecto técnico de alguns contratos e a sua natureza intrínseca. O exame da Corte limitava-se a analisar se o termo contratual encontrava-se em consonância com a lei e com as regras de contabilidade.

Outro obstáculo à total e ampla fiscalização pelo Tribunal dos atos financeiros do Executivo, referia-se às despesas reservadas, constituídas pelas chamadas “verbas secretas”. Aquelas verbas sempre foram uma praxe desde os tempos do Império, tendo havido, em 1845, uma tentativa do Ministro Alves Branco de estabelecer parâmetros para sua fiscalização.

Além disso, mesmo no regime republicano, cada ministério possuía a sua verba secreta e, conseqüentemente, fabulosas somas em dinheiro eram gastas sob aquele pretexto. Alfredo Valladão, lembrando ser aquela verba condenada pela opinião pública e não encontrando respaldo à sua existência em qualquer outro país civilizado, propôs a sua revogação, afirmando que ela violava a própria essência das instituições políticas da época e, no tocante às verbas, disse ainda:

“Se estas não se comprovam, a ninguém é lícito afirmar que vivemos no sistema representativo”.

Prosseguindo o seu raciocínio, expôs o seguinte:

“A reserva da despesa, em um regime representativo como o nosso, não deve excluir a necessidade de sua comprovação.

Compreende-se que a segurança, o crédito, o nome, a honra da nação, imponham, em certos casos, esta reserva, e é preciso que a lei faculte tal expediente.

A reserva, porém, deve ser para o público e não para o Tribunal de Contas, legítima delegação do Congresso que, nos termos da Constituição, há de tomar as contas da receita e da despesa de cada exercício.”

Fazendo uma análise comparativa com outros países, Alfredo Valladão observou que só a lei brasileira admitia a possibilidade de despesas reservadas sobre todas as verbas do orçamento e concluiu:

“A prática da despesa reservada, tal como esta se acha regulada pela lei vigente, pode degenerar em grave abuso; pode dar lugar à despesa que não atenda a um interesse legítimo”.

Finalizando, disse, a respeito daquele sistema de reserva:

“Ele é prejudicial por todas as suas fases: de um lado pode dar ocasião a despesas ilegítimas; de outro, levanta suspeita sobre despesas legítimas”.

Sobre aquele último ponto, existia a prática comum de se realizar, através da verba secreta, despesas rotineiras e transparentes cujo saldo orçamentário tivesse se esgotado, escapando-se, dessa forma, da fiscalização.

Diante daquele quadro, o Decreto Legislativo nº 392, de 8 de outubro de 1896, e outros textos legais que o sucederam declararam prescritas as contas em atraso após um certo limite de tempo.

#### **4.1. A prática dos registros prévios**

O Decreto Legislativo nº 392, de 8 de outubro de 1896, mencionado anteriormente, sujeitava ao exame prévio do Tribunal de Contas todos os decretos, instruções e demais atos do governo, como avisos, circulares, ordens ou portarias que estabelecessem regras sobre a arrecadação pública.

Aquele exame da receita, expresso pelo registro prévio dos seus atos geradores, nem sempre ocorreu de maneira tranquila, pois houve controvérsias em 1909, quando o Supremo Tribunal Federal, em sessão de 6 de janeiro, registrou em ata um protesto ao registro prévio, consoante o relato do ex-Ministro do Tribunal de Contas, Dr. Alfredo Valladão, em sua obra *Estudos sobre o Tribunal de Contas*:

“Em sessão do dia 6 de setembro de 1907, o Tribunal de Contas recusou registro à despesa com a restituição do imposto, sobre o selo de nomeação, que se havia descontado nos vencimentos de um ministro do Supremo Tribunal Federal.

E assim procedeu por lhe parecer que, na isenção do imposto sobre vencimento, não se compreendia a do selo da nomeação, pois que este é devido ainda quando não existem vencimentos, o que leva à convicção de que a matéria tributária, em que se assenta o imposto, não são os vencimentos do cargo, antes o próprio titular da sua investidura.

Em virtude desta recusa, o Ministério da Fazenda expediu a Circular nº 14, de 14 de dezembro de 1908, determinando que se procedesse à cobrança de imposto sobre o selo de nomeação dos membros da Justiça Federal.

Pensando, entretanto, de forma contrária, entendendo que o imposto do selo de nomeação compreendia-se naquela isenção, o Supremo Tribunal - à semelhança do que fez a Suprema Corte dos Estados Unidos, quando em 1863 o *income tax* abrangeu os vencimentos dos magistrados federais - lançou, em ata de suas sessões, um protesto contra o fato”.

A respeito daquele episódio, a declaração do Supremo Tribunal Federal foi a seguinte:

“Por certo, não é ao Tribunal de Contas, na qualidade de simples fiscal da despesa pública, dentro dos limites postos, mas ao Chefe do Poder Executivo, que a Constituição conferiu a atribuição soberana de dar boa e fiel execução a todas as leis”.

Como observou Alfredo Valladão, o Supremo Tribunal Federal, ao fazer tal declaração, distanciou-se de sua melhor doutrina, ignorando que tal dispositivo esta-

va expresso em lei, sendo a polêmica função exercida por delegação do próprio Congresso Nacional, que era o legislador máximo da época.

Destaca-se a Lei nº 1.617, de 30 de dezembro de 1906 como outro documento importante à compreensão do controle de contas no Brasil, vez que aquela lei, além de fixar a despesa geral da República para o exercício de 1907, estabeleceu parâmetros para o registro *a posteriori* de certas despesas. Antes, todo o registro era feito de maneira prévia.

#### **4.2. A figura do parecer prévio nas contas públicas**

O Decreto Legislativo nº 2.511, de 20 de dezembro de 1911 regulou o processo de tomada de contas do governo, dispondo, em seu texto, sobre a gestão financeira, na qual eram submetidos a parecer prévio, do Tribunal de Contas, as contas do Poder Executivo, antecedendo o seu envio ao Congresso Nacional.

Portanto, o mencionado decreto regulava a apresentação, até o dia 15 de maio de cada ano, pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, das contas de gestão financeira relativas ao penúltimo exercício financeiro encerrado, com parecer prévio do Tribunal de Contas, para julgamento, nos termos do disposto no artigo 34 da Constituição de 1891.

Até a promulgação do supramencionado decreto, a Corte de Contas fazia, anualmente, uma avaliação da administração financeira da República e a enviava para o Congresso Nacional. A partir daquela promulgação, o Poder Executivo passou a fazer sua própria auto-avaliação, remetendo-a para o parecer prévio do Tribunal de Contas, antes do seu envio ao Parlamento, o que foi consolidado pela Constituição de 1934.

A partir daquele momento histórico, criava-se uma distinção entre as funções de preparação e de julgamento dos processos. Reiterando aquele princípio, o Decreto nº 9.393, de 28 de fevereiro de 1912, estabeleceu que o quadro de pessoal do Tribunal de Contas passaria a constituir-se de um Corpo Deliberativo e de outro Instrutivo. O Corpo Deliberativo compreendia o presidente do Tribunal e três diretores, enquanto o Instrutivo abrangia os funcionários encarregados, segundo a legislação em vigor, do preparo dos processos de qualquer natureza.

Ademais, o Decreto nº 9.393, de 28 de fevereiro de 1912, dispôs também sobre o funcionamento do Tribunal de Contas, quanto a seu Corpo Deliberativo, ao Ministério Público e ao Corpo Instrutivo, prevendo, inclusive, em seu artigo 19, a elaboração de regimento interno.

#### **4.3. O Ministério Público**

Embora não fazendo parte da própria estrutura do Tribunal de Contas, o Ministério Público convive junto a esta Corte, desde os seus primórdios, como defensor dos interesses da administração, da justiça e da Fazenda Nacional.

Nota-se que, de um postura inicial nitidamente passiva, o Ministério Público, na figura de seu ex-Procurador-Geral, Dr. Alfredo Valladão, posteriormente Ministro do próprio Tribunal, passou a uma atuação mais marcante, a partir do episódio em que o Ministério da Fazenda, no início do século XX, firmara um “contrato por correspondência” com a empresa Vitor Uslander & Cia. para o fornecimento de moedas de prata.

Alfredo Valladão, vendo ilegalidade naquele episódio, representou, junto ao Plenário da Corte, em sessão de 27 de junho de 1913, contra o ato contratual, através da seguinte sentença:

“Tomando conhecimento da promoção do Ministério Público relativa ao contrato por correspondência celebrado entre o Ministério da Fazenda e Vitor Uslander & Cia., para fornecimento de prata amoeada (...), houve por bem o Tribunal de Contas deixar de tomar conhecimento, considerando-o inexistente por não ter o governo nem publicado nem remetido o contrato no prazo legal”.

Tal decisão contou com o apoio de então parlamentar Rui Barbosa que, em pronunciamento no Senado, na sessão de 28 de agosto de 1913, proferiu os seguintes termos:

“Eu quero que as minhas palavras, ao entrar no exame desta matéria, sejam de reverência profunda ao grande magistrado daquele Tribunal, cuja cabeça não se submeteu às exigências da prevaricação, que saberá elevar a sua dignidade acima do nível dos negócios em que a República flutua mais afogada, a beber água e a pedir às almas caridosas que a salvem do sossobro iminente na vasa em que o fundo dessas águas apodrece. Ainda não se perdeu tudo.

Nesta época de atentados contra o Tesouro, quando quatro ou cinco homens de bem, fortes no seu dever, crentes na lei que os protege, seguros da consciência que os arma, sacodem a cabeça a requisições indignas dos interesses que os obsediam, para mostrar ao estrangeiro que o povo brasileiro não é essa massa essencialmente venal, caracterizada pelo depoimento do Cônsul de Leipzig, quando em júízo uma vez declarou que a venalidade de todos os brasileiros era um fato muito conhecido. Não: ainda há juízes no Brasil.

A despeito de todas as ameaças, malgrado a revolta que contra eles se pronuncia, apenas a sua independência entra a se afirmar por atos de resistência séria ao poder.

Ainda há juízes, homens limpos, almas austeras, cabeças dignamente erectas, consciências livres, brasileiros sãos, homens a quem se pode apertar a mão sem condescendência, homens cuja presença limpa a atmosfera pública e que, se Deus houvesse de baixar hoje à terra com alguns daqueles flagelos antigos dos tempos bíblicos, bastariam talvez para salvar a nossa cidade do cataclisma que ela merece”.

Constata-se, claramente, o mérito de Alfredo Valladão, como provocador daquela recusa de registro. A respeito daquela recusa, seu filho Haroldo Valladão, explanou o seguinte:

“Apesar de alertado do perigo que correria com a possível demissão do cargo (demissível *ad nutum*), com a perda do emprego único que tinha, pois não advogava – por entender que tal não deveria ser lícito a um membro do Ministério Público - Alfredo Valladão jogou a sua vida econômica, e a sua família, na defesa da Fazenda Pública, para efetivar, para realizar na prática, a jurisprudência, um ideal que defendera como escritor e obtivera fosse consagrado em lei. Foi esta a sua glória e, também se diga, a do governo que não o demitiu”.

As convicções de Alfredo Valladão podiam ser depreendidas das suas próprias palavras, quando declarou:

“Jamais deixei de cumprir rigorosamente o meu dever; jamais deixei de impugnar o registro dos atos do governo, sempre que, à minha consciência jurídica, parecessem contrários ao interesse da lei, da justiça e da fazenda pública. Viesse o que viesse”.

#### **4.4. O Tribunal de Contas da União no final do período da República Velha**

Na segunda metade do período da República Velha, o Tribunal de Contas, acompanhando, como sempre, a dinâmica legislativa, sofreu uma série de aprimoramentos e reformas.

Em 30 de novembro de 1914, o decreto nº 2.891, além de fornecer detalhes sobre a comunicação a ser feita ao Congresso Nacional, fixou procedimentos a serem adotados pela Corte de Contas, nos casos de “registro sob protesto” de contratos celebrados pelo governo.

Através do decreto legislativo nº 3.421, de 12 de dezembro de 1917, foi conferido, com exceção do Procurador-Geral, o título de ministro aos membros do Corpo Deliberativo do Tribunal. Pelo mencionado decreto, as subdiretorias foram transformadas em diretorias, e o representante do Ministério Público adquiriu estabilidade, só podendo ser demitido, a partir de então, por sentença judicial ou processo administrativo.

Com a publicação da Lei nº 3.454, de 6 de janeiro de 1918, regulamentada pelo Decreto nº 13.247, de 23 de outubro do mesmo ano, houve uma significativa reorganização do Tribunal de Contas. Tal amparo legal previa a criação das delegações dos Tribunal, nos Estados, junto às delegacias fiscais do Tesouro Nacional, bem como junto aos setores de contabilidade dos Ministérios e outros órgãos, desde que a importância e o movimento das repartições fiscalizadas o justificassem, além de reafirmar o papel do órgão como fiscal de contas e como Tribunal de Justiça. Na função de Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas era dividido em duas câmaras: uma de fiscalização financeira e outra de tomada de contas.

A Corte, naquela época, era composta do seguinte quadro de pessoal: Corpo Deliberativo, Corpo Especial, Ministério Público, Corpo Instrutivo. O Corpo Deliberativo era composto por nove ministros, nomeados pelos critérios estabelecidos anteriormente. O Corpo Especial era formado por oito auditores nomeados pelo Presidente da República, dentre bacharéis em Direito, e tinham a função de relatarem, perante a segunda câmara do Tribunal, os processos de tomada de contas, bem como de substituírem os ministros de ambas as câmaras em suas faltas e impedimentos. O Ministério Público era formado por dois representantes, funcionando, cada um, perante uma das câmaras, e possuindo auxiliares. Por fim, o Corpo Instrutivo era composto pelo pessoal técnico, especializado na preparação e instrução dos processos, para que os mesmos pudessem ser iniciados em seu trâmite interno.

Além disso, foi dispensada a aprovação das cauções e fianças prestadas em garantia de serviços, fornecimentos e contratos, de execução no exercício financeiro.

Em dezembro de 1918, a nova Lei nº 3.644, regulamentada pelo Decreto nº 13.868, de 12 de novembro de 1919, modificou alguns pontos do texto da Lei nº 3.454, de 6 de janeiro de 1918.

Destaca-se que, durante o período de 1919 a 1930, o Presidente do Tribunal de Contas foi o então Ministro Pedro Teixeira Soares.

As transformações do Tribunal de Contas não pararam nisso. Em face do Código de Contabilidade da União e da Lei nº 4.555, de 10 de agosto de 1922, regulamentado pelo Decreto nº 15.770, de 1º de novembro do mesmo ano, houve nova modificação no Regimento da Corte de Contas.

Através daquela modificação, passaram a fazer parte das atividades do Tribunal o exame prévio do empenho das despesas, a deliberação sobre recursos apresentados contra os atos das delegações, instaladas em 1922, e a apuração da legalidade da prorrogação, suspensão e rescisão de contratos, ajustes e acordos.

Pelo Decreto nº 15.770, de 1º de novembro de 1922, o Tribunal poderia organizar as contas da gestão financeira, se não as recebesse no término do exercício. Além disso, dependia de registro na Corte de Contas a restituição das cauções constituídas por hipoteca ou prestadas por contratantes em geral, após a execução dos serviços ou rescisão dos contratos. Enfim, uma série de normas regimentais foi alterada outra vez, sendo aquelas alterações uma constante na vida do Tribunal.

A Lei nº 4.632, de 6 de janeiro de 1923, por exemplo, extinguiu as duas câmaras, passando o órgão julgante a deliberar apenas em plenário, se aquele órgão fosse constituído por todos os seus membros. Os representantes do Ministério Público voltaram a ser demissíveis *ad nutum*. Ademais, os contratos recusados pelo Tribunal, cujo dispêndio não estivesse previsto na lei orçamentária ou em lei especial, só poderiam ser executados por autorização do Congresso. Por fim, a partir de então, os ministros, auditores e procuradores não ficaram mais sujeitos a penas disciplinares.

As Leis nºs 4.793, de 1924 e 5.426, de 1928, instituíram as normas sobre comprovação de adiantamentos de fornecimentos e prestação de serviços independentes, concorrências e contratos, delegações e promoções de funcionários.

Em 6 de junho de 1928, através da Lei nº 5.471, foi criado o cargo de Vice-Presidente do Tribunal de Contas, com o objetivo de representar o Presidente em suas faltas e impedimentos e coordenar suas atividades.

A prática do parecer prévio sobre as contas do governo, antes do seu envio à apreciação do Congresso Nacional, durou até 1929, cabendo apenas ressaltar que as contas de 1925 e 1926 consistiram de simples resumos, sem qualquer detalhamento, por falta de votação da lei orçamentária para aqueles anos.

Concluir-se-á, portanto, que aqueles e outros fatos similares dificultaram o desempenho do Tribunal de Contas durante o período da República Velha, como bem salientou o ex-Ministro do Tribunal de Contas Agenor de Roure, em sua obra *O Orçamento*:

“É necessária a existência da verdade orçamentária, porque, como disse Veiga Filho – é uma função que decorre naturalmente da faculdade que tem o Poder Legislativo de conceder os meios para ocorrer a despesa pública; é o complemento ou a sanção final da execução do orçamento ou, ainda, como disse Molien – um segundo exame do orçamento, no qual a realidade é posta em presença das promessas, para que os fatos julguem as previsões. É a base, é a essência mesma do regime orçamentário; é a condição primordial da vida financeira do País; é o eixo da engrenagem constituída pelo direito orçamentário”.

## **5. O Tribunal de Contas da União após a revolução de 1930**

Vitoriosa a Revolução de 1930, e fechado o Congresso Nacional, não foram apresentadas, pelo Governo, as contas de 1930 a 1933.

Com a mencionada Revolução, o ex-Ministro Ewaldo Sizenando, em sua obra *O Controle Financeiro pelo Tribunal de Contas*, destacou que a Corte de Contas teve restringida parte de sua competência, o que ficou claro pelo texto do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, no qual se definia que o governo central iria exercer discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo.

Em razão do novo regime político implantado no Brasil, decorrente da Revolução, o Tribunal de Contas perdeu a competência de realizar o registro prévio das despesas, passando ele a ser feito no mês seguinte ao da realização dos dispêndios.

Em 30 de dezembro de 1930, o Decreto nº 19.549 dispensou a realização de concorrência e a celebração de contratos para compras e serviços. Tal dispositivo foi, todavia, revogado em 26 de outubro de 1932.

De igual modo ao decreto supramencionado, os decretos nºs 19.625, de 24 de janeiro de 1931, 19.824, de 1º de abril de 1931 e 19.990, de 13 de maio do mesmo ano, todavia, extinguíram, além das delegações do Tribunal de Contas junto às repartições públicas, um lugar de ministro, quatro de auditor e um de representante do Ministério Público.

O Decreto nº 23.150, de 1933, dispensou de qualquer registro ou formalidade, por parte do Tribunal, as despesas com pessoal e outras constantes da Lei Orça-

mentária. Destarte, para os demais gastos que dependessem de registro, seria aquele feito sobre os empenhos.

Cumpra salientar que, durante o período de 1931 a 1934, o Presidente do Tribunal de Contas foi o então Ministro Agenor Lafayette de Roure.

### **5.1. O Tribunal de Contas da União após a Constituição de 1934**

O perfil do Tribunal só foi revitalizado pela Constituição de 1934, que o incluía entre os órgãos de cooperação nas atividades governamentais. Portanto, o Tribunal de Contas estava disciplinado nos artigos 99 a 102, na Seção II, do Capítulo VI, intitulado “Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”. Recriadas as suas delegações, passou ele a acompanhar a execução orçamentária e a julgar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos. Os ministros da Corte de Contas, na vigência da Constituição de 1934, eram nomeados pelo Presidente da República, dependendo de prévia aprovação do Senado, e desfrutavam das mesmas garantias dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Destaca-se que na Constituição de 1934 já aflorava a questão da fiscalização financeira dos entes autônomos, remetendo-a para a lei que os instituísem.

Foi conferida ao Tribunal de Contas também a competência constitucional de emitir parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deveria prestar anualmente à Câmara dos Deputados. Não sendo aquelas contas remetidas em tempo hábil, o fato seria comunicado à Câmara Federal, para os fins de direito, apresentando o Tribunal de Contas, em ambos os casos, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

Nota-se que as contas do Governo, na vigência da Constituição de 1934, eram aprovadas pela Câmara dos Deputados e não pelo Congresso Nacional, consoante o disposto na norma do artigo 29, vez que o Senado Federal, embora colaborasse com a Câmara Federal no exercício do Poder Legislativo, nos termos do artigo 22, estava disciplinado em capítulo próprio, denominado “Da Coordenação dos Poderes”.

Portanto, a Constituição de 1934 devolveu ao Poder Executivo a prerrogativa da proposta orçamentária, cabendo à Câmara dos Deputados a análise e aprovação de tal proposta, bem como o recebimento do balanço geral das contas, que era elaborado e enviado pelo Ministro da Fazenda.

Na vigência da nova Constituição, ficava sujeito ao registro prévio do Tribunal qualquer ato da administração de que resultasse obrigação de pagamentos pelo Tesouro Nacional ou por conta dele, e a recusa de registro, por falta de saldo no crédito ou por falta de imputação a crédito impróprio, tinha caráter proibitivo. Sendo outro o fundamento, a despesa poderia ser realizada após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex-officio* para a Câmara dos Deputados. Nota-se, pois, que a Constituição de 1934 reabilitou o registro prévio das despesas do Tesouro Nacional, tendo efeito proibitivo as recusas de registro decorrentes de falta de dotação ou de impropriedade de classificação. Quando o

motivo da recusa fosse outro, o registro era feito sob reserva - com ressalva -, e encaminhado recurso ao Congresso Nacional.

Exercitava, à época, o Tribunal de Contas as mesmas atribuições dos tribunais do Poder Judiciário quanto à elaboração de seu regimento interno e à organização de sua secretaria, e os contratos que, por qualquer modo, interessassem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputariam perfeitos e acabados depois de registrados pelo Tribunal de Contas, sendo que a denegação do registro suspendia a execução do contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo. Assim, como condição de eficácia para os contratos administrativos, era, naquela época, requerido o seu registro prévio junto ao Tribunal de Contas, podendo a sua execução ser suspensa, até o pronunciamento do Congresso Nacional, em casos de recusa daquele registro por ilegalidade.

O Decreto nº 12, de 28 de dezembro de 1934, fixou uma série de normas acerca dos prazos para registro de ordens de pagamento e execução das mesmas, acerca da escrituração e liquidação de restos a pagar, bem como acerca do registro de créditos orçamentários, suplementares e extraordinários não empenhados.

Pela nova Lei Orgânica do Tribunal, a de nº 156, de 24 de dezembro de 1935, o Tribunal de Contas passou a possuir quatro corpos distintos: Corpo Deliberativo, Corpo Especial, Corpo Instrutivo e Ministério Público. O Corpo Deliberativo compreendia o Tribunal propriamente dito e era composto por sete ministros, nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal. Seu Corpo Especial, destinado a relatar os processos de tomada de contas e substituir os Ministros, era constituído de quatro auditores, tendo-lhes sido vedado o exercício de funções e comissões do Corpo Instrutivo. Este era composto de uma secretaria, para os serviços de preparo, exame, instrução dos processos, expediente, comunicações, publicações, contabilidade e escrituração do Tribunal de Contas. Ademais, aquele Corpo Instrutivo tinha a competência de prestar serviços de fiscalização financeira e tomada de contas junto às delegacias do Tesouro Nacional e outras repartições fiscais e pagadoras. O Ministério Público mantinha dois representantes junto ao Tribunal de Contas, um procurador geral e um adjunto, demissíveis *ad nutum*.

Além disso, a nova Lei Orgânica, em seu artigo 24, previu a elaboração do Regimento Interno do Tribunal.

O Tribunal passou a responder às consultas de Ministros de Estado sobre a legislação orçamentária, contábil e financeira, bem como a expedir instruções às repartições federais, dentro da sua área de atuação, qual seja, a de levantamento e tomada de contas.

Foi também a Lei Orgânica nº 156, de 24 de dezembro de 1935, que instituiu a figura do Ministro Semanário, escalonado por rodízio entre os magistrados, na ordem decrescente de antiguidade. A atribuição regimental daquele ministro era o exame e o registro prévio das ordens de pagamento e dos adiantamentos com dinheiro público. Cumpre destacar que nem àquele ministro, nem às delegações criadas junto aos órgãos públicos, para o registro simples de suas despesas, cabia a decisão

quanto à recusa do registro, processo este que deveria ser levado à própria alçada do Tribunal de Contas, sob forma de recurso.

Pela mencionada lei foram consideradas prescritas as contas dos responsáveis anteriores a 1ª de janeiro de 1915, desde que não houvessem sido julgadas e nenhum alcance tivesse sido apurado.

A Lei nº 573, de 8 de novembro de 1937, estendeu tal prescrição por mais um ano, determinando simples exame aritmético para as contas de 1916 a 1934, vez que a referida lei dispôs sobre as tomadas de contas em atraso e, entre outras normas sobre sua competência e o seu funcionamento na matéria, concedeu ao Tribunal de Contas a atribuição de baixar instruções para a organização dos processos em atraso.

Cumprir também a Lei nº 175, de 07 de janeiro de 1936, que, ao regular o disposto no artigo 177 da Constituição 1934, concedeu ao Tribunal de Contas a atribuição de emitir parecer prévio sobre as despesas do “Plano de Defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte”, atual Região Nordeste. Portanto, através da mencionada lei, foi a primeira vez que se atribuiu ao Tribunal apreciação ou deliberação, sob a forma de parecer, sobre contas, que não as gerais, ou seja, que não as do Governo ou do Presidente da República.

Apesar da falta de pessoal, acarretando algumas vezes a necessidade da adoção do artifício da prescrição, o Tribunal teve, com a Constituição de 1934, o fortalecimento de sua competência judicante.

Durante o período de vigência da Constituição de 1934, merece destaque o fato que ocorreu com o julgamento das contas do Governo, do exercício de 1936, em que, por encaminhamento do Ministro Relator Thompson Flores, em sessão de 26 de abril de 1937, o Tribunal manifestou-se em parecer contrário à sua aprovação. Deste modo, a Câmara dos Deputados, contrariando o parecer da Corte de Contas, de caráter puramente técnico, aprovou as referidas contas, através do Decreto Legislativo nº 101, de 25 de agosto de 1937.

Tal fato, inobstante não ter tido eficácia quanto à sua aplicação, denotou a posição de independência do Tribunal de Contas da época.

Confrontando-se as Constituições de 1891 e 1934, sobre a matéria do Tribunal de Contas, constata-se que a primeira era muito mais sucinta, vez que as idéias políticas presentes no ano de 1934 já não eram mais as mesmas que prevaleciam a quarenta e três anos antes, em 1891. Por outro lado, saiu-se em 1934 de um regime autoritário, instalado com a Revolução de 1930, durante o qual o Tribunal de Contas viu reduzidas e abolidas muitas das suas atribuições, o que também levou o constituinte de 1934 a revitalizá-las e robustecê-las.

Concluir-se-á, portanto, através de todo o exposto, que, mantendo o Tribunal de Contas a competência de, diretamente ou por delegações, acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos, a Constituição de 1934 estabeleceu basicamente os seguintes pontos:

a) os membros da Corte de Contas seriam nomeados pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado, gozando das mesmas garantias dos ministros da Corte Suprema;

b) no tocante à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, teria o Tribunal de Contas as mesmas atribuições dos tribunais judiciários;

c) os contratos que interessassem, de qualquer modo, à receita e à despesa, somente se considerariam perfeitos e acabados quando registrados pelo Tribunal, suspendendo a recusa de registro a execução do contrato até pronunciar-se a respeito o Congresso Nacional;

d) ficaria sujeito a registro prévio qualquer ato da administração pública de que decorresse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dele;

e) a recusa de registro fundada em falta de saldo ou impropriedade de classificação teria caráter proibitivo, cabendo o registro *sob reserva* com recurso *ex-officio* para a Câmara de Deputados, quando outro fosse o fundamento da recusa;

f) o Tribunal daria parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deveria prestar anualmente à Câmara dos Deputados. Não as recebendo em tempo útil, comunicaria o fato à Câmara dos Deputados, apresentando-lhe, em ambos os casos, minucioso relatório do exercício encerrado.

A Constituição de 1934, como se sabe, teve vida curta, pois morreu, prematuramente, pouco mais de três anos após a sua promulgação, sendo substituída pela Constituição de 10 de novembro de 1937. Esta, basicamente, dedicou ao Tribunal de Contas apenas um artigo, o 114.

Salienta-se que, durante o período de 1934 a 1936, o Presidente da Corte de Contas foi o então Ministro Octávio Tarquínio de Souza Amarantho.

## **5.2. O Tribunal de Contas da União após a Constituição de 1937 e no período do Estado Novo (1937 a 1945)**

A Constituição de 1937 apresentou algumas modificações nas competências do Tribunal de Contas, que foram regulamentadas através do Decreto nº 426, de 12 de maio de 1938, que dispunha sobre a nova Lei Orgânica da Corte de Contas, sendo que aquela nova lei foi alterada em seguida pelo Decreto nº 475/38.

No período de 1937 a 1938, o Presidente do Tribunal de Contas foi o então Ministro Camilo Soares de Moura.

Com o fechamento do Congresso Nacional, os Ministros do Tribunal de Contas, nomeados pelo Presidente da República, seriam naquela época submetidos à aprovação do Conselho Federal.

Tais ministros teriam a atribuição de acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos e resguardar a legalidade dos contratos celebrados pela União.

Na vigência da Constituição de 1937, alguns tipos de contratos passaram a prescindir de registro junto ao Tribunal, o mesmo ocorrendo com despesas de repre-

sentação, excursão, hospedagem e homenagens. Igual liberação ocorreu com o registro prévio de despesas com salários de extranumerários contratados e mensalistas da União, e também com diárias e salários-família.

Ademais, alguns órgãos, como o Departamento de Correios e Telégrafos, foram gradativamente sendo dispensados do registro prévio de despesas, independentemente de sua natureza, passando-se, dessa forma, à prática do registro *a posteriori*.

Várias delegações de controle foram criadas junto a repartições públicas entre os anos de 1940 e 1941, denotando um certo prestígio da atividade controladora do Tribunal de Contas. Todavia, durante aquele período, foi criado, pelo novo Governo, um departamento administrativo, competindo-lhe organizar a proposta e fiscalizar a execução orçamentária, por ordem do Presidente da República. Assim, salientamos que tal departamento não deixava de sombrear parte das competências do Tribunal.

Inovando, a Constituição vigente fixava que as contas do governo, após parecer do Tribunal, deveriam ser encaminhadas à Câmara dos Deputados e não mais ao Congresso Nacional, apesar, de na prática, isto não ter ocorrido durante o Estado Novo, vez que o Congresso, como um todo, estava dissolvido. Então, as contas eram todas devolvidas ao próprio Presidente da República.

Os atos atentatórios às leis orçamentárias não eram considerados, consoante a nova Constituição, como crimes de responsabilidade.

Em decorrência das circunstâncias institucionais pela quais passava o Brasil, o papel do Tribunal achava-se limitado, vez que aquele órgão estava completamente atrelado ao Ministério da Fazenda, de cuja estrutura administrativa fazia parte, e a cujo quadro pertencia o seu pessoal técnico e por cujo orçamento corriam as dotações de suas despesas.

Cumprir destacar que, naquele período, o autor Castro Nunes, em sua obra *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, definiu o Tribunal de Contas da seguinte maneira:

“É um instituto *sui generis*, posto de permeio entre os poderes políticos da Nação, o Legislativo e o Executivo, sem sujeição, porém, a nenhum deles”.

Concluir-se-á, através de todo o exposto, que a situação singular, para não dizer anômala, verificou-se durante toda a vigência do chamado Estado Novo, vez que foram dissolvidos, consoante a norma do artigo 178, da Constituição de 1937, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as assembleias legislativas nos estados e as câmaras municipais, e o plebiscito previsto no artigo 187 e as eleições as serem marcadas, segundo o disposto no artigo 178, não se realizaram. Ademais, naquele período histórico, o Presidente da República converteu em suas mãos, nos termos do artigo 180, as atribuições do Parlamento Nacional, pelo que aprovava, mediante decreto-lei, as suas próprias contas, sobre as quais o Tribunal emitia parecer prévio para julgamento pela Câmara dos Deputados, nos termos do artigo 2º, § 5º, do decreto-lei nº 426, de 12 de maio de 1938.

Ressalta-se que os presidentes do Tribunal de Contas, durante os períodos de 1938 a 1940 e 1941 a 1946, foram, respectivamente, os Ministros Augusto Tavares de Lira e Ruben Machado da Rosa.

## **6. O Tribunal de Contas da União a partir da Constituição de 1946 até o golpe militar de 1964**

Com o término da Segunda Guerra Mundial, houve uma pressão natural do povo brasileiro sobre o Poder Executivo, pois já não se concebia a manutenção de um regime totalitário, semelhante aos que se combatera nos campos da Itália.

Tal fato foi um dos motivos que determinou o fim do Estado Novo, a convocação de eleições presidenciais, a reabertura do Congresso Nacional e a promulgação da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, com um perfil sabiamente democrático.

Assim, o Tribunal de Contas passou a desfrutar de maior autonomia, o que se depreendeu da posição firmada pelo então Ministro Belarmino José de Souza, relator das contas de 1946, que assim se manifestou:

“Fiscalizar não é obstruir, nem muito menos fechar os olhos ao *laissez-faire*; o Tribunal de Contas não é, nem deve ser, instrumento de oposição ao governo; mas também não é admissível que se transforme num aparelho por onde se ocultem, à opinião pública, os desvios, as falhas e as infrações legais acaso praticadas pela administração em suas atividades financeiras”.

Tomando posse o novo Presidente da República, General Eurico Gaspar Dutra, pode-se dizer que um novo relacionamento foi estabelecido entre o Tribunal de Contas e o Poder Executivo, no tocante ao acatamento resignado das decisões e pronunciamentos do primeiro. Tal fato ficou claro pelas próprias declarações do Chefe de Governo, quando da sua visita à Corte de Contas, em 24 de maio de 1950.

Através da Constituição de 1946, foram incluídas as autarquias federais no rol jurisdicional do Tribunal de Contas, fato que mereceu aplausos do ex-Presidente Café Filho, enquanto deputado federal.

Cumprido ressaltar que a inclusão do julgamento das contas das entidades autárquicas na competência do Tribunal de Contas era uma consequência do alargamento das fronteiras administrativas do Estado, em face da sua crescente intervenção na ordem econômica e social.

A nova Constituição preceituava as seguintes competências do Tribunal de Contas:

- a) acompanhar e fiscalizar, diretamente ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;
- b) julgar as contas dos responsáveis por dinheiro e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;
- c) julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

No julgamento anual das contas dos responsáveis, cabia à Corte de Contas, se fosse o caso:

- a) impor multas e suspender responsáveis;
- b) ordenar a prisão dos mencionados responsáveis pelo máximo de três meses;
- c) julgar da legalidade das prisões administrativas;
- d) fixar débito à revelia;
- e) ordenar o seqüestro de bens e seu levantamento;
- f) dar quitação e autorizar a restituição das cauções;
- g) apreciar os casos de força maior;
- h) julgar embargos e revisões;
- i) expedir instruções.

Destaca-se que as multas aplicadas, quando parceladas, poderiam atingir até 50% (cinquenta por cento) dos vencimentos mensais do servidor responsabilizado.

Consoante a norma do artigo 84 da Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949, as tomadas de contas poderiam ser feitas a qualquer tempo, nos casos de comprovação de desfalque ou desvio de bens, e de falecimento ou exoneração do responsável, sendo que o prazo para sua ulatimação era de trinta dias.

Pela Constituição de 1946, constituíam crime de responsabilidade os atos do Presidente da República e dos ministros de Estado que atentassem contra: a probidade na administração, a lei orçamentária, a guarda e o legal emprego do dinheiro público.

A norma do artigo 76, da Constituição de 1946, estatuiu que o Tribunal teria sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.

Uma das mudanças inseridas pela nova Constituição dizia respeito à equiparação, no tocante às garantias, dos ministros do Tribunal de Contas, os quais não eram mais equiparados com os ministros do Supremo Tribunal Federal, mas sim com os do Tribunal Federal de Recursos.

O mesmo texto constitucional fixava ainda que o Supremo Tribunal Federal poderia conhecer originariamente dos mandados de segurança impetrados contra ato ou decisão da Corte de Contas, competindo, além disso, àquela Corte Suprema, processar e julgar originariamente os ministros do Tribunal de Contas, nos crimes comuns e de responsabilidade.

Dispôs ainda a Constituição que os contratos que, de qualquer forma, interessassem à receita ou à despesa, só se considerariam perfeitos depois de registrados pelo Tribunal, suspendendo-se a sua execução em caso de recusa, até a manifestação do Congresso Nacional.

Ademais, consoante o disposto no referido texto constitucional, qualquer ato da administração pública de que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste, ficaria sujeito a registro prévio ou posterior, conforme a lei estabelecesse.

A Constituição de 1946, no que tange à matéria de tomada de contas, inovou em dois aspectos: submeteu à jurisdição do Tribunal de Contas os administradores das entidades autárquicas e retirou das delegações a competência para julgar as tomadas de contas.

Destaca-se que o constituinte de 1946, porém, desprezando as dúvidas que a Constituição anterior espelhava, definiu-se pela filiação do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo, ao dispô-lo na Seção VI – “Do Orçamento” -, no capítulo II, dedicado ao Poder Legislativo, o qual compreendia os artigos 76 e 77.

Mesmo após a entrada em vigor da Lei nº 830/49, que definia o Tribunal de Contas, em matéria de tomada de contas, como órgão judicante, tendo força de sentença as suas decisões, a subordinação em área eminentemente técnica, que nem sempre encontrava limites no texto da lei, ocasionou grandes controvérsias institucionais. Aquela polêmica só foi encerrada em 30 de dezembro de 1953, quando o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, sentenciou em caráter definitivo o reconhecimento da competência originária, e em grau de recurso, do Tribunal de Contas em processos de tomada de contas.

Entretanto, em sessão do dia 22 de julho de 1953, o então Ministro Substituto, Ewald Pinheiro, defendeu a posição que, pouco depois, em 30 de dezembro do mesmo ano, seria consagrada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme exposto anteriormente, argumentando, ademais, o seguinte:

“Ora, se os ministros do Tribunal de Contas, equiparados aos membros do Supremo Tribunal Federal (Constituições de 1934 e 1937) e do Tribunal Federal de Recursos (Constituição de 1946), são julgados pela mais alta Corte de Justiça do País, a que órgão do Poder Judiciário deverá caber a decisão das causas, perante ele intentados, quando estiver em julgamento ato do Tribunal de Contas?

Ao Supremo Tribunal Federal, sem dúvida, a nosso ver”.

Naquele novo momento histórico, o Tribunal de Contas, mais fortalecido, fazia o registro de todos os créditos orçamentários quando da sua distribuição pelos ministérios e outros serviços. Porém, certas despesas, como as de pessoal e as chamadas despesas miúdas para pronto pagamento - fundos de suprimento -, ficavam fora daquele controle.

A realização da despesa deveria obedecer a três etapas: a do empenho, a da liquidação e a do pagamento. A etapa do empenho abrangia a inclusão da despesa no orçamento e na sua autorização, a qual, à época, era feita pelo Tribunal de Contas. A etapa da liquidação acontecia quando a despesa empenhada era confrontada com os documentos comprobatórios da prestação do serviço pelo fornecedor. Por fim, a etapa do pagamento compreendia o reembolso ao credor do valor da dívida do Estado para com ele.

A respeito do empenho, o autor Sylvio Santos Faria, em sua obra *Controle das Finanças Públicas*, dizia que, quanto à sua origem, o empenho poderia resultar de uma despesa provinda de um ato da Administração, de um ato do Legislativo ou de um ato judicial, podendo-se, ademais, resultar de casos de fixação de créditos orçamentários especiais, extraordinários ou suplementares, ou ainda resultar de sentenças judiciais reconhecedoras da liquidez de uma dívida do Estado.

Apesar do controle das contas ter sofrido progresso, limitava-se até então ao aspecto formal, permanecendo numa área nebulosa a comprovação da realização

efetiva das despesas. Retratando o sentimento da época, o autor já citado, em sua obra *Controle das Finanças Públicas*, revelou que:

“Recebida a autorização orçamentária e submetido o crédito aos processos normais de realização de despesa, esta é executada sem o menor controle. De posse do dinheiro, o administrador o aplica como bem entender, ficando, porém, obrigado a efetuar um prestação de contas meramente formal, isto é, a apresentar uma série de comprovantes de aplicação de dinheiro. No Brasil de hoje, é voz corrente, e ninguém se atreveria a negar, que muitos administradores possuem abalizados conhecimentos na chamada química de despesas, aplicando o dinheiro em função do seu interesse imediato e arranjando documentos capazes de salvaguardarem a sua responsabilidade”.

Segundo o mencionado autor, faltava sobretudo verificar *in loco* se a aplicação do dinheiro correspondia ao valor do serviço.

Portanto, confirmou-se a detenção exclusiva do controle financeiro aos aspectos formais e ao simples exame das prestações de contas, sem a realização de verificações locais.

Prosseguindo, em sua obra, sua indignada exposição, Sylvio Santos Faria afirmava que o aspecto mais gritante da ineficácia de tal controle residia no descaso dos legisladores pelas contas, chegando ao ponto de constituir séria ofensa à pessoa do Chefe do Executivo o simples pedido de vistas de um deputado para melhor exame das contas apresentadas, tal o desuso daquele direito. Nada se discutia, pois o Executivo tudo corrompia, subornava e absorvia. Por outro lado, segundo o próprio autor, o pouco adestramento dos membros do Legislativo em matéria de contabilidade, aumentava o desinteresse por tais assuntos.

Outro fator dificultador do controle das contas correspondia ao fato da função jurisdicional de tal controle abranger apenas as pessoas do Presidente da República e dos seus ministros. Porém, quase sempre os abusos e irregularidades eram causados por autoridades administrativas inferiores, as quais nem sempre podiam ser responsabilizadas diretamente. Além disso, seria inútil processá-los fora da esfera administrativa, pois teriam total facilidade de defesa, evadindo-se, demais, de outros tipos de responsabilidade, como a civil e a penal. A respeito daquele empecilho, expressou-se o autor Sylvio Santos Faria, na obra já citada, com o escopo de tentar solucioná-lo:

“Somos pela necessidade de se modificar o texto constitucional no campo da responsabilidade do Presidente da República e dos ministros (Seção II e IV do Capítulo III), considerando imputáveis pelo crime de responsabilidade todos os funcionários ou servidores públicos”.

Sintetizando seu próprio pensamento, ele concluiu:

“O Legislativo já possui poder para punir o Presidente da República e os seus ministros em certos e determinados casos de responsabilidade. Estendamos este poder a todos os que lidam com os dinheiros públicos e teremos reabilitado, entre nós, o prestígio do Legislativo no controle das finanças públicas”.

Destaca-se ainda um trecho do mesmo autor, onde ele explanou o seguinte:

“As comissões parlamentares, na forma como existem entre nós, servem, apenas, para permitir aos jornais grandes edições, sensacionalizando a opinião pública. Contudo, nada de prático se alcançou até hoje, a não ser desilusões quanto aos destinos do País, pois toda vez que há necessidade de, descoberta a verdade, se punir o criminoso, o Legislativo não dispõe de meios”.

Outro empecilho à perfeita atuação do Tribunal de Contas no campo jurisdicional foram as prescrições de contas, nos casos em que os respectivos processos não foram organizados tempestivamente. Diversas leis orgânicas contemplaram aquela prática, como a Lei nº 156, de 24 de dezembro de 1935, que declarava prescritas as contas anteriores a 1º de janeiro de 1915, bem como as Leis nºs 573, de 8 de novembro de 1937, e 426, de 12 de maio de 1938. Finalmente a Lei nº 830, de 29 de setembro de 1949, estendeu o mesmo prazo até 1923, considerando também prescritas as contas de 1924 a 1938. Dentro daquele mesmo enfoque, a Lei nº 1.293, de 27 de dezembro de 1950, determinou a quitação aos coletores e escrivães cujas contas fossem julgadas no prazo de dois anos, a não ser que já contassem como devedores da Fazenda Nacional ou tivessem processos pendentes de julgamento ou de cobrança executiva, com débito superior a Cr\$ 5.000,00 (cinco mil cruzeiros).

### **6.1 A Lei Orgânica de 1949 do Tribunal de Contas da União**

Com a promulgação da Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas -, elevou-se para nove o número de ministros do Tribunal, e substituiu-se a antiga nomenclatura adotada pela Lei Orgânica anterior que dividia a Corte de Contas em Corpo Deliberativo, Corpo Especial, Ministério Público e Corpo Instrutivo. Na nova estrutura organizacional, o Tribunal compunha-se de ministros, auditores, Ministério Público e Secretaria, esta agrupando o Corpo Instrutivo e os serviços de apoio.

O cargo de auditor passou a ser provido por concurso de provas e títulos, sendo metade das vagas destinadas a servidores do Tribunal que contassem mais de dez anos de efetivo serviço prestado ao mesmo, sem limitação de idade, e a outra metade, dentre bacharéis em Direito com mais de 25 (vinte e cinco) e menos de 50 (cinquenta) anos de idade.

Ademais, a Corte de Contas passou a ser órgão auxiliar do Poder Legislativo.

A referida Lei Orgânica do Tribunal permitiu a sua divisão em duas câmaras, mediante a deliberação da maioria absoluta de ministros efetivos. Cada câmara, integrada de quatro membros, com mandato de dois anos cada um, constituiu-se por sorteio, na sessão em que foram eleitos o Presidente e o Vice-Presidente. A primeira câmara seria presidida pelo Vice-Presidente, enquanto a segunda seria presidida pelo mais antigo ministro que dela fizesse parte.

Consoante o inciso I, do artigo 34, da Lei nº 830/49, competia ao Tribunal de Contas, “acompanhar e fiscalizar, diretamente ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento”.

Outra modificação introduzida pela nova lei orgânica referia-se às delegações, que, dali em diante, deixavam de julgar contratos e contas de sua competência, limitando-se a instruí-las e a enviá-las para o julgamento no Tribunal de Contas.

Salienta-se que, com a ampliação da atuação do Tribunal, o mesmo, no tocante às suas competências de controle da administração financeira, começou, prioritivamente, ou auxiliado pelas delegações, a fiscalizar não só a despesa pública, mas também a receita.

No que tange àquele controle da receita pública, competia exclusivamente ao Tribunal, consoante a norma do artigo 41 da Lei Orgânica: registrar previamente os atos de operações de crédito e emissão de títulos, bem como os contratos que dissessem respeito à receita pública e confrontar os balancetes mensais com o balanço do exercício, para positivar se a discriminação orçamentária foi cumprida. Destarte, competia, no tocante ao controle da receita pública, ao Tribunal de Contas auxiliado pelas delegações:

a) rever os balancetes mensais do Poder Executivo para apurar se a receita fora arrecadada de acordo com a lei e devidamente classificada;

b) constatar se as cauções dos responsáveis foram devidamente prestadas.

No tocante à despesa, era da competência direta do Tribunal de Contas, segundo o preceito contido na norma do artigo 42, da Lei Orgânica:

a) examinar e fazer o registro prévio ou posterior, conforme estabelecido pela lei, das ordens de pagamento;

b) examinar e fazer o registro prévio dos adiantamentos e julgar a sua aplicação;

c) velar pela boa aplicação do dinheiro público;

d) julgar a legalidade da concessão de aposentadorias, reformas e pensões;

e) registrar as tabelas orçamentárias e suas modificações;

f) opinar sobre as consultas para abertura de créditos e dar registro aos mesmos;

g) examinar e registrar as ordens de pagamento e de distribuição de créditos;

h) registrar previamente os contratos, ajustes e acordos, bem como sua prorrogação, alteração ou rescisão;

i) autorizar a restituição de cauções decorrentes dos contratos;

j) apreciar os recursos de atos das delegações;

k) revelar multas;

l) baixar instruções sobre matéria de sua competência;

m) prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional ou qualquer poder federal;

n) confrontar os balanços gerais do exercício com os resultados das contas dos responsáveis e com as autorizações legislativas.

Conforme já exposto anteriormente, para auxiliar os trabalhos da Sede do Tribunal de Contas, foram criadas, mesmo antes da Constituição de 1946, junto às delegacias fiscais, delegações em todos os estados da Federação. Além daquelas delegações, foram criadas outras, junto a vários órgãos públicos, a saber: Ministérios da Agricultura; do Trabalho, Indústria e Comércio; da Viação e Obras Públicas, em 1942; Departamento Federal de Compras, em 1940; Porto do Rio de Janeiro, em

1941; Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, Corpo de Bombeiro, Polícia Civil e Polícia Militar, em 1942. Entretanto, já em junho de 1942, todas essas delegações, exceto a situada no Departamento Federal de Compras, tinham sido extintas. Depois daquela data, foram criadas delegações, em 1943, junto ao Serviço de Navegação para a Amazônia e ao Porto do Pará e, em 1948, junto aos Ministérios militares, ao Estado-Maior das Forças Armadas e ao Departamento de Imprensa Nacional. Por fim, ainda, em 1950, foi criada uma delegação junto ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro.

Dessa forma, tendo sido restabelecidas as delegações do Tribunal, que eram compostas de um delegado e dois assistentes, aquelas delegações não tinham, todavia, competência para julgar as contas, limitando-se sim ao seu exame, à emissão de parecer e ao encaminhamento do mesmo à Sede da Corte de Contas. É fácil compreender a lógica daquele procedimento, vez que tais delegações constituíam a expansão do Corpo Instrutivo do Tribunal e não de seu Corpo Deliberativo. Porém, entre 1938 e 1945, as delegações possuíam maior autonomia, podendo julgar as contas e deliberar sobre contratos administrativos até certos limites de valor, que eram de, respectivamente, Cr\$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzeiros) e Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros).

A norma do artigo 99, da Lei nº 830/49, definia ainda que, se o responsável houvesse falecido, seriam citados a viúva, os herdeiros e o fiador.

Com relação à aplicação de multas, em matéria de tomada de contas, a Lei nº 830/49 as previa nos quatro casos seguintes:

a) no artigo 79, contra os chefes das repartições que deixassem de encaminhar ao Tribunal, até o dia 30 de abril de cada ano, a relação dos responsáveis, a que se referia o parágrafo único, do artigo 78;

b) no artigo 85, contra os chefes das Seções de Contabilidade que não procedessem à liquidação dos balanços mensais ou não remetessem ao Tribunal, no prazo legal, os processos de tomada de contas;

c) no parágrafo único, do artigo 121, contra o funcionário que não efetivasse dentro de trinta dias, salvo prorrogação, a alienação administrativa da caução ou indenização;

d) no § 1º, do artigo 90, contra a instituição seguradora que desatendesse ao pedido de alienação de caução representada por apólice de seguro de fidelidade funcional.

A multa, nas três primeiras hipóteses, poderia atingir até 50% (cinquenta por cento) dos vencimentos mensais do servidor sobre quem recair, e no último caso variava entre 5 a 10% do total da indenização.

Quanto à instrução e ao julgamento do processo de tomada de contas, a norma do artigo 91, da Lei Orgânica, dispunha que o mesmo deveria ser devidamente organizado e remetido ao Tribunal de Contas ou às suas delegações, ficando, desde a sua autuação, o responsável considerado em juízo.

Além disso, constituíam formalidades substanciais na instrução dos processos administrativos de tomada de contas:

- a) a informação do funcionário;
- b) o parecer conclusivo do diretor ou delegado, pela quitação, crédito e débito;
- c) o parecer do Ministério Público.

Concluindo-se, no exame das contas, haver débito, deveria o responsável ou seu fiador, consoante o preceito do artigo 93, ser citado. Aquela citação era feita por ofício ou edital. Este seria a forma determinada pelo diretor ou delegado, quando incerta a residência do devedor, fixando o prazo de trinta dias para comparecimento do mesmo, prorrogável por igual período, sob pena de revelia, caso o responsável, por si ou por seu procurador, não apresentasse defesa ou não recolhesse o débito.

Havendo prorrogação, contava-se o novo prazo a partir da ciência ao responsável e não do término do prazo anterior.

Em consonância com a norma do artigo 95, se o responsável pelo débito houvesse falecido, citar-se-iam a viúva, os herdeiros e o fiador. Diante disso, conforme o inciso II, do artigo 93, caso o Ministério Público considerasse o débito incobrável e se as despesas de cobranças excedessem à metade do débito, poderia o Tribunal de Contas dispensar a citação, arquivando-se, conseqüentemente, o processo, vez que, para a condenação, a citação era formalidade substancial.

Nos termos da norma do artigo 96, competia ao diretor ou aos delegados, também, promover as diligências necessárias à instrução completa do processo administrativo de tomada de contas.

Na hipótese de haver débito, após achar-se o processo em condições de julgamento pelo tribunal, publicar-se-ia a pauta para ciência do interessado, a fim de que pudesse ele, se quisesse, produzir, no julgamento, defesa oral ou escrita. Consoante a norma contida no artigo 98, competia ao auditor providenciar a pauta, e a decisão somente poderia ser tomada depois de transcorridos dez dias da publicação.

Segunda a decisão do Tribunal de Contas, em sessão do dia 15 de setembro de 1948, o devedor ou seu advogado poderiam usar a palavra por dez minutos, prorrogáveis por mais cinco, a juízo do Tribunal. Após as alegações produzidas por um ou outro, o auditor poderia falar novamente, a fim de apreciá-las, tendo preferência o Ministério Público, caso o mesmo quisesse também manifestar-se a respeito das referidas alegações.

Julgado o processo, deveria o auditor lavrar o respectivo acórdão e, ocorrendo condenação, o devedor teria o prazo de trinta dias para o recolhimento do débito, conforme preceituava os artigos 97 e 99, da Lei nº 830/49.

Das sentenças do Tribunal de Contas, cabiam dois tipos de recursos: os embargos e a revisão.

Os embargos poderiam ser de declaração ou infringentes, podendo qualquer um deles ser oposto pelo interessado ou pelo Ministério Público, mediante petição, no prazo de dez dias, contado a partir da notificação da sentença ou de sua publicação oficial. Os embargos de declaração tinham o escopo de sanar omissão ou esclarecer ponto obscuro da sentença, enquanto que os infringentes deveriam fundar-se em pagamento ou quitação.

O processamento dos referidos embargos era feito em duas fases: verificava-se se o recurso havia sido interposto no prazo, e após a audiência do Ministério Público, o Tribunal admitiria ou não os embargos. Admitindo-os, seria o recurso instruído no mérito e, depois de novamente ouvido o Procurador, o Tribunal julgaria ou não os embargos.

A rejeição liminar ou por falta de provas dos embargos acarretaria o prosseguimento da execução da sentença. Em contrapartida, recebido no mérito o recurso, reformar-se-ia a sentença no ponto objeto da controvérsia.

Além disso, caberia recurso de revisão da sentença que julgasse as contas do responsável, caso a referida sentença rejeitasse *in limine* os embargos, ou os julgasse improcedentes.

Aquele recurso de revisão poderia ser interposto, apenas uma vez, pelo responsável ou pelo Ministério Público, sendo que o referido recurso suspendia a execução da sentença e somente poderia fundar-se:

- a) em erro de cálculo;
- b) na omissão, duplicata ou errada classificação de qualquer verba do débito ou do crédito;
- c) em falsidade de documento que tenha servido de base à decisão do Tribunal;
- d) na superveniência de novos documentos com eficácia na prova produzida.

Quando interposto pela parte, o recurso de revisão era admissível no prazo de cinco dias, quando impetrado pela Fazenda Nacional, caberia o referido recurso enquanto o direito da Fazenda Nacional contra o responsável não houvesse prescrito.

Na hipótese, já mencionada anteriormente, de o recurso fundar-se em falsidade documental que tivesse servido de base à decisão, a prescrição completava-se em cinco anos, contados da decisão recorrida e a prova de falsidade poderia ser demonstrada no próprio recurso ou através da sentença do juízo civil ou criminal.

A petição do recurso revisional deveria ser instruída com os documentos comprobatórios de qualquer um dos fundamentos invocados. Examinado quanto ao prazo e ouvido o Ministério Público, o recurso subiria ao Tribunal de Contas, que o admitiria, caso fossem observados os requisitos legais: prazo e fundamentação. Caso contrário, o Tribunal desprezaria-lo *in limine*.

Caso o recurso de revisão fosse admitido, far-se-ia a instrução no mérito e, depois do parecer do Ministério Público, o processo seria submetido a julgamento pelo Tribunal de Contas, o qual concederia ou não provimento ao recurso.

Cumprido salientar que a revisão alcançava todo o processo, não se atendo somente ao ponto focalizado pelo recorrente. Naquela revisão poderiam ser emendados todos os erros, ainda que contra o interesse do recorrente, fosse este o responsável ou o Ministério Público.

Consoante a norma do artigo 97, da Lei nº 830/49, a decisão final do Tribunal de Contas, em matéria de tomada de contas, julgaria o responsável quite, em crédito ou em débito perante a Fazenda Nacional.

Nas duas primeiras hipóteses, não há de cogitar-se da execução da sentença e, conseqüentemente, transcorrido o decêndio da notificação ou da publicação da sentença, nos termos da norma do artigo 102, era arquivado o processo.

Em contrapartida, havendo condenação e, conseqüentemente, débito, haveria o Tribunal de cuidar-se da execução da sentença. Quanto àquela execução, a Lei nº 830/49 continha uma contradição nos preceitos contidos nas normas de seus artigos 99 e 117. Segundo a norma do artigo 99, se a sentença fosse condenatória, dar-se-ia ao responsável o prazo de trinta dias para recolher a importância do seu débito, sob pena de alienação administrativa da caução, cobrança executiva e demais medidas que assegurassem a indenização à Fazenda Nacional. A norma do artigo 117 estabelecia que, julgado em débito, o responsável seria notificado para, no prazo de trinta dias, sob pena de revelia, apresentar defesa. É evidente a incoerência do legislador em querer notificar alguém, para defesa, após ser condenado, vez que seja o processo cível, criminal ou administrativo, a citação inicial era considerada como formalidade impreterível.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas não seguiu caminho oposto, conforme se depreendeu da interpretação do inciso II, do artigo 93, já analisado anteriormente. Assim, a regra inicial contida na norma de seu artigo 117 chocou-se com o princípio fixado pela norma do artigo 99, a qual prevaleceu na execução das sentenças da Corte de Contas.

Portanto, se o débito não fosse recolhido no prazo de trinta dias, o Tribunal de Contas ordenaria a alienação administrativa da caução do responsável, a requerimento do Ministério Público, devendo a repartição fazer o referido recolhimento, como renda eventual, da importância suficiente para cobrir o débito, juros de mora e quaisquer despesas que devessem ser indenizadas. Havendo saldo do débito, seria escriturado como depósito público, em nome do devedor.

Feito o recolhimento, dar-se-ia ciência ao Tribunal, transmitindo-lhe o comprovante e, conseqüentemente, indenizada a União integralmente, o responsável seria julgado quite. Caso não houvesse a integral indenização, seria remetida a cópia do acórdão, acompanhada da respectiva conta ao Procurador da República, para que este providenciasse a cobrança executiva do restante, mediante solicitação do Ministério Público.

Tratando-se de seguro fidelidade funcional, a entidade seguradora seria notificada para promover o recolhimento. Desatendida pela seguradora a decisão do Tribunal de Contas, ordenaria este o seqüestro da apólice, cabendo ao Procurador promover *incontinenti* a liquidação até o montante da indenização devida.

A entidade seguradora que serodamente providenciasse o recolhimento, responderia pelos juros de mora, podendo o Tribunal impor-lhe uma multa de 5 (cinco) a 10% (dez por cento) do valor da indenização.

Competia à Procuradoria, extraída cópia do acórdão, promover a liquidação da apólice, inclusive juros de mora e multa.

Destaca-se que a norma do artigo 139 da Lei Orgânica de 1949, conceituava como entidade autárquica:

a) o serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral;

b) as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei para execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por recursos oriundos do Tesouro.

Concluir-se-á, portanto, que aquela lei, indubitavelmente, representou uma revolução no controle das contas públicas, conforme bem expôs o ex-Ministro Joaquim Henrique Coutinho em seu relatório das contas de 1949:

“Acima dos propósitos rotineiros de escrituração, como na administração colonial; além das funções de revisão que já constituíram um estágio de progresso, no exame das contas públicas, durante a fase imperial; o Tribunal de Contas emergiu na categoria eminente de órgão judicante, consentâneo com o princípio relevante de responsabilidade dos agentes do poder público, inerente ao regime democrático”.

Cumprе salientar que o mencionado ex-ministro exerceu a Presidência do Tribunal de Contas durante os períodos, respectivamente, de 1949 a 1951, 1955 a 1956 e 1960 a 1961.

## **6.2 Os pareceres sobre as contas do Governo**

A respeito daqueles pareceres, o Tribunal percorreu uma trilha tortuosa até chegar aos moldes atuais. O Ministro Silvestre Péricles, relator das contas do Governo de 1952, defendia que todo parecer deveria ser explicitamente conclusivo. Ademais, o então Ministro-Presidente do Tribunal de Contas, Joaquim Henrique Coutinho, relator das contas de 1956, tinha o seguinte entendimento:

“O parecer, de um modo geral, deverá conter dois elementos: enunciação e conclusão. Logicamente, sem conclusão não há parecer, desde que a enunciação é meio e não fim, é parte, não o todo”.

O ex-ministro Presidente do Tribunal de Contas no ano de 1957 e durante o período de 1962 a 1964, Verginaud Wanderley, com relação as contas governamentais de 1953, expôs o seguinte parecer:

“Este parecer, ao contrário do que pensei anteriormente, não deve ser conclusivo: deve-se limitar apenas a expor ao Congresso a situação financeira, de acordo com os estudos feitos pelo Tribunal”.

Semelhantes procedimentos tiveram os ministros Rogério de Freitas, Ruben Machado da Rosa, Antônio Brochado da Rocha e Etelvino Lins de Albuquerque, os quais foram, respectivamente, os relatores das contas de 1946, 1947, 1954 e 1955, inobstante o Tribunal de Contas, em sessão de 7 de abril de 1953, ter admitido que o Relator das contas governamentais apresentasse sua opinião pessoal e conclusiva sobre as mesmas.

Cabe frisar que, pela Constituição de 1946, o Presidente da República e seus ministros podiam ser responsabilizados dentro de alguns casos, que foram definidos pela Lei n.º 1.079, de 10 de julho de 1950, os quais citamos a seguir:

- a) não prestar contas ao Congresso Nacional, no prazo;
- b) não apresentar ao Congresso a proposta orçamentária na época própria;
- c) exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;
- d) estornar verbas;
- e) infringir dispositivo da lei orçamentária.

### **6.3 As contas públicas dos administradores secundários e da Administração Indireta**

Com a inclusão das contas dos administradores autárquicos sob a jurisdição do Tribunal de Contas, abriu-se caminho, ainda que timidamente, para a vinculação dos administradores secundários e de todos os servidores públicos, em geral, à competência jurisdicional daquela Corte. A respeito disso, em termos de opinião, o Tribunal estava dividido. Citamos o entendimento do ex-Ministro Ewald Pinheiro que, em sua obra

*O Controle Financeiro pelo Tribunal de Contas*, desabafou:

“Se o Tribunal de Contas julga os administradores das autarquias, tem competência iniludível para julgar também os responsáveis secundários dos entes autárquicos. O que não é possível, nem moral, nem jurídico, é que o Tribunal de Contas, em processos onde se constatam desfalques praticados por servidores de autarquias, se limite a examinar apenas a situação do administrador da entidade e lhe expeça quitação, nada referindo, deliberando ou ordenando quanto aos alcances, quando não foram praticados por esses administradores.

Tais responsáveis pelo desvio de bens ou dinheiros autárquicos teriam, a nosso ver, se vitoriosa tão esdrúxula tese, um privilégio abominável, qual seja o de dilapidar o patrimônio público, sem qualquer controle por parte do órgão constitucionalmente incumbido de defender, serena e constantemente, esse patrimônio.

Fácil seria, a um administrador desonesto, beneficiar-se impunemente com esse entendimento: era só mancomunar-se às ocultas com os responsáveis secundários das autarquias e permitir-lhes a prática direta e ostensiva de atos lesivos ao patrimônio da entidade, para isentar-se sempre de toda e qualquer responsabilidade”.

Também, vale a pena transcrever o trecho do pronunciamento do mesmo Ministro, proferido na sessão plenária de 16 de outubro de 1955:

“Não é aceitável que o Tribunal, em processos eivados de irregularidades que atingem fundo o patrimônio público, se limite a expedir sentenças melancólicas de quitação, sob o pretexto de que tais irregularidades não foram praticadas pelo administrador da entidade (...) Onde houver contas, no âmbito federal, deverá sempre estar vigilante a ação fiscalizadora deste Tribunal”.

Assim, na sessão de 20 de março de 1957, o Tribunal de Contas, usando a plenitude de suas prerrogativas, firmou jurisprudência, a qual dispunha sobre a submissão, em seus julgamentos, dos administradores secundários que lidassem com dinheiro e bens públicos.

Destaca-se que, durante o período de 1946 a 1964, o Tribunal de Contas teve os seguintes Ministros em sua Presidência:

- a) Ministro Bernardino José de Souza, durante o período de 1946 a 1947;
- b) Ministro Alfredo Guimarães de Oliveira Lima, no ano de 1948;
- c) Ministro Ruben Machado da Rosa, no ano de 1949;
- d) Ministro Joaquim Henrique Coutinho, durante os períodos, respectivamente, de 1949 a 1951, 1955 a 1956 e 1960 a 1961;
- e) Ministro Mário Bittencourt Sampaio, durante o período de 1952 a 1954;
- f) Ministro Verginaud Wanderley, no ano de 1957 e durante o período de 1962 a 1964;
- g) Ministro Antônio Cesário Alvim Filho, no ano de 1958;
- h) Ministro José Pereira Lira, durante o período de 1958 a 1959;
- i) Ministro Antônio Brochado da Rocha, no ano de 1960.

## **7 O Tribunal de Contas da União após o golpe militar de 1964**

Em 1965, o Tribunal de Contas da União mudara-se, da Esplanada dos Ministérios, para sua primeira sede própria, conquanto provisória, atrás do Palácio do Planalto, onde recebeu a visita do então Presidente da República, Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco.

Após o Golpe Militar de 1964, o Tribunal de Contas passou a ser designado de Tribunal de Contas da União – TCU. Ademais, com a nova ordem política-institucional implantada no Brasil pelo mencionado golpe e pela Constituição Federal de 15 de março de 1967, desapareceram da competência daquele órgão os princípios até então consagrados e que vinham prevalecendo desde a Constituição de 1891, como o registro prévio das despesas e dos contratos, o sistema de delegações de controle junto a órgãos públicos, e o poder de suspensão do exercício de gestores omissos e remissos.

A mencionada abolição do registro prévio das despesas concedeu, à primeira vista, a falsa impressão de que o Tribunal de Contas da União fora reduzido e mutilado em sua competência, tendo em vista que, desde a sua instalação, em 1893, aquelas modalidades de fiscalização correspondiam a uma constante no funcionamento da Corte. Entretanto, os que assim entendiam, esqueceram-se de que o registro prévio das despesas recaía sobre uma parcela mínima dos gastos públicos, dia a dia mais reduzida, sendo que a quase totalidade daqueles gastos era examinada em processo de tomada de contas.

Ao suprimir o registro prévio das despesas, a Constituição de 1967 dotou o Tribunal de Contas da União de uma arma muito mais abrangente, eficaz e poderosa, que correspondeu à inspeção *in loco*, gerando, dessa forma, agilidade no controle

das contas públicas, abandonando-se, conseqüentemente, o exame apenas formal. Sobre aquele aspecto, opinou o ex-Ministro Wagner Estelita Campos:

“Outra tendência apresenta a tônica de verificação do resultado, através de um controle mais substancial e menos formal no exame da aplicação dos dinheiros públicos. Acompanhar a execução do orçamento, tal como textualmente se contém no imperativo constitucional, deve realmente implicar, a rigor, muito mais nesse exame substancial que na verificação meramente formal e legal”.

Além do mais, a Constituição de 1967 instalou, no lugar dos antigos registros prévios, o controle externo e interno no tocante à fiscalização financeira, sendo que o primeiro era da competência do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União, enquanto que o segundo tipo de controle era confiado ao Poder Executivo.

O regime de fiscalização financeira inaugurado pela Constituição de 1967 e, posteriormente, pela nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas, o Decreto-Lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, representou à Corte de Contas um árduo e reconhecido desafio.

Assim, segundo a norma do artigo 70, § 2º, da Constituição de 1967, além do parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República e relatório sobre o exercício financeiro, assentava, basicamente, a competência do Tribunal, na auditoria financeira e orçamentária sobre as unidades administrativas do três poderes, segundo o preceito contido no § 3º, do artigo citado, bem como no julgamento da gestão dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, nos termos do § 4º, do mesmo artigo, já citado anteriormente.

O mencionado parecer prévio do Tribunal de Contas da União fornecia elementos preciosos, vez que focalizava praticamente todos os pontos relevantes da matéria, bem como subsidiava, com informações de alta credibilidade, o exame global e setorial da execução orçamentária.

A mencionada auditoria foi regulada pela Resolução nº 176/76 do Tribunal, publicada no Diário Oficial da União em 1º de julho de 1976. Aquela auditoria se exercia, não só com base nas informações relativas à administração dos créditos, mas também com base nas inspeções administrativas, as quais se classificavam da seguinte maneira: em ordinárias, especiais e extraordinárias. As ordinárias eram aquelas a cargo das Inspetorias de Controle Interno Gerais, na Sede do Tribunal, e das Inspetorias de Controle Interno Regionais, nos estados da Federação, obedecendo sempre aos planos aprovados pelo Presidente do Tribunal de Contas, e com observância das instruções e manuais próprios. As inspeções especiais correspondiam àquelas, determinadas pelos inspetores, a fim de suprir omissões ou esclarecer dúvidas, suscitadas no exame dos processos. Por fim, as extraordinárias eram aquelas ordenadas pelo plenário do Tribunal, com o escopo de apurar suspeita de irregularidade grave, bem como verificar a regular execução dos contratos celebrados.

Portanto, as inspeções, de acordo com o objetivo a que visavam, podiam ser ordinárias, especiais e extraordinárias. As primeiras eram, por assim dizer, inspeções de rotina, as quais obedeciam a planos trimestrais aprovados pelo Presidente do Tribunal de

Contas da União. As especiais tinham por finalidade suprir falhas, omissões ou dúvidas, competindo a sua decretação ao plenário do Tribunal, ao presidente da Corte de Contas, ao ministro-relator e ao auditor-relator. As inspeções extraordinárias tinham por escopo apurar irregularidade grave, competindo ao Plenário ordená-las.

O mencionado julgamento da regularidade das contas dos responsáveis era feito à vista dos levantamentos contábeis, dos certificados da auditoria e dos pronunciamentos de autoridades administrativas.

Tais certificados e pronunciamentos eram, em seus respectivos conteúdos, suas conclusões e ressalvas eventuais, livremente apreciados pelo Tribunal.

Salienta-se, porém, que a fiscalização, assim esquematizada, conquanto em constante desenvolvimento, não atingiu, à época, o grau de eficiência ideal, vez que muitos óbices àquela fiscalização se antepunham, como:

a) a extensão territorial nacional;

b) a estrutura insuficiente de numerosas repartições;

c) a limitação dos quadros técnicos dos órgãos de controle, tanto interno, quanto externo.

Portanto, pôde-se distinguir três áreas básicas de atuação do Tribunal de Contas da União, a saber:

a) apreciação das contas do Presidente da República, por meio de parecer prévio sobre as mesmas, a ser remetido ao Congresso Nacional, e sobre cujas análises, observações, críticas e conclusões se debruçavam as duas casas do Poder Legislativo ao decidir quanto à aprovação ou não das mesmas;

b) desempenho de funções de auditoria financeira e orçamentária, que eram exercidas sobre todos os órgãos da Administração Direta e Indireta, fundos, fundações e órgãos autônomos;

c) julgamento das contas dos ordenadores de despesas, isto é, de todos os administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Com relação aos contratos administrativos, a ausência de registro prévio veio criar um entrave ao perfeito controle, vez que, constituindo-se um instrumento jurídico perfeito e bilateral, podia consumir operações nocivas ao Tribunal, sendo a sua anulação, mesmo quando identificada a nocividade, dependente de demorado trâmite legislativo, com possibilidade de decurso de prazo.

O Tribunal de Contas da União, incluído na seção II, do capítulo VI, intitulado “Do Poder Legislativo”, da Constituição de 1967, passou a compor-se mais intimamente com este Poder, eis que o próprio texto constitucional, no artigo 71, § 1º, estatuiu que o controle externo seria exercido pelo Congresso Nacional, “com o auxílio do Tribunal de Contas”. Entretanto, a interpretação daquela norma gerou controvérsias, vez que alguns interpretaram que o Tribunal de Contas da União era somente órgão auxiliar do Poder Legislativo, enquanto outros defendiam que a Corte de Contas era simples delegação do Poder Legislativo e, conseqüentemente, subordinado a aquele Poder. Todavia, ressalta-se que aquela dependência não existiu, bem como não existe atualmente, vez que em matéria de julgamento de contas o Tribunal de Contas da União tinha e tem competência própria e privativa, sendo que

em determinado exercício julgava e ainda julga também as contas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Ademais, é difícil conciliar aquela subordinação com o desempenho daquela competência, isto é, o órgão considerado subordinado fiscalizar e julgar os atos do órgão a que esteja hierarquicamente vinculado. Portanto, com o advento da Constituição de 1967, ficou o Tribunal de Contas da União vinculado ao Poder Legislativo, como seu órgão auxiliar.

Sendo considerado como órgão auxiliar, alguns defenderam e defendem que o Tribunal de Contas da União correspondeu, naquela época, e corresponde atualmente a um órgão especial, *sui generis*, fora dos três Poderes da União, paralelo aos mesmos. Devido ao seu caráter especial, a Corte de Conta era e é considerada como um quarto poder, que se somaria aos três outros, vez que lhe competia e lhe compete a fiscalização das contas e o julgamento dos responsáveis de qualquer órgão destes três outros poderes.

Em contrapartida, o ilustre ex-ministro do Tribunal de Contas da União, Ewald Pinheiro, defendeu que o referido órgão não corresponderia a um quarto poder, mas era, no dizer de suas palavras, uma “magistratura fiscal, especializada, sem poder ser rotulado em nenhum dos Poderes”.

Destaca-se, além disso, que os §§ 5º, c e 6º, do artigo 72, da Constituição de 1967, tratavam dos gastos resultantes de contrato.

Outra inovação introduzida pelo texto constitucional de 1967 referiu-se ao julgamento da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões que, naquele momento, era exercido apenas sobre as concessões iniciais, não opinando o TCU sobre as melhorias posteriores.

No exercício de suas competências de controle da administração financeira e orçamentária, o Tribunal de Contas, sempre que constatava abusos e irregularidades, apresentava-os ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional. Demais, na hipótese de verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contrato, de ofício ou mediante a provocação do Ministério Público ou das auditorias financeiras e orçamentárias e demais órgãos auxiliares, deveria:

- a) assinar prazo razoável para que o órgão da administração pública adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;
- b) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, exceto se fosse em relação a contrato;
- c) solicitar, ao Congresso Nacional, em caso de contrato, a sustação e outras providências necessárias ao resguardo dos objetivos legais.

O prazo para decisão do Congresso, na hipótese da alínea c, era de trinta dias, findos os quais, sem deliberação, a impugnação seria tida por insubsistente.

A norma do artigo 4º, do decreto-lei nº 200/67, dividiu a Administração Pública Federal em dois ramos: Administração Pública Direta e Administração Pública Indireta. Esta compreendeu as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em contrapartida, a Administração Direta era definida como sendo aquela

que se constituía dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios.

As entidades da Administração Indireta, descentralizadas em função dos princípios que nortearam a reforma administrativa de 1967, a qual visava conferir agilidade e eficiência na prestação dos serviços públicos, ficaram sob a supervisão dos respectivos ministérios coordenadores da sua área de atuação.

Também as fundações instituídas em decorrência de lei federal, desde que recebessem subvenções ou transferências à conta do orçamento da União, estariam subordinadas à referida supervisão ministerial, embora, por definição posterior do decreto-lei nº 900/69, não fizessem parte da Administração Indireta.

O decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, o qual instituiu a nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, manteve a composição plenária de nove ministros, elevando para quatro o número de membros do Ministério Público, formado por um procurador-geral e três procuradores.

Ainda com relação ao decreto-lei nº 199/67, vale destacar o dispositivo, segundo o qual, nenhum processo, documento ou informação poderia ser sonegado ao Tribunal de Contas, sob qualquer pretexto, quando da realização das inspeções. Se houvesse tal sonegação, o Tribunal marcaria prazo à apresentação da documentação ou das informações solicitadas, comunicando a ocorrência, caso não fosse atendido, à autoridade de nível ministerial, para as medidas cabíveis. Persistindo a sonegação, esta seria cientificada ao Congresso Nacional, ficando as autoridades responsáveis sujeitas às penalidades cabíveis. Ademais, o Tribunal de Contas da União comunicava às autoridades competentes dos três Poderes o resultado dos estudos e inspeções que realizasse, representando ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional, sobre as irregularidades e abusos constatados. Portanto, a partir do dispositivo mencionado anteriormente, firmava-se a autoridade fiscalizadora da Corte de Contas.

O *caput* do artigo 33, do decreto-lei nº 199/67, dispusera que:

“O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual abrange todo aquele que arrecadar ou gerir dinheiros, valores e bens da União ou pelos quais esta responda, bem como, quando houver expressa disposição legal, os administradores das entidades da Administração Indireta ou de outras entidades”.

Ademais, o parágrafo único do mencionado artigo preceituava o seguinte:

“A jurisdição do Tribunal de Contas abrange, também, os herdeiros, fiadores e representantes dos responsáveis”.

Constata-se, portanto, pelo texto legal da nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, que a atuação daquele órgão, embora abrangendo uma vastidão de agentes e pessoas que poderiam ser simples pessoas físicas, até mesmo alheia ao Serviço Público Federal, deixava um vazio com relação aos administradores das entidades paraestatais - Administração Pública Indireta - e outras entidades, entre as quais poder-se-ia incluir os órgãos autônomos, vez que, para aqueles casos, a interferência da Corte ficaria dependente de “expressa disposição legal”.

A única exceção àquela regra eram as autarquias, incluídas pelo decreto-lei nº 200/67 no rol das entidades da Administração Indireta, mas, que já constavam, por dispositivos legais anteriores, no universo jurisdicional do TCU.

A inclusão das entidades da Administração Indireta naquele universo jurisdicional, com exceção das autarquias, só se consubstanciou com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, ficando, porém, a princípio, pendente de regulamentação.

A Lei Federal nº 5.682/71, submeteu ao julgamento do TCU as contas dos partidos políticos, e a Emenda Constitucional nº 5, de 28 de junho de 1975, atribuiu àquele Tribunal o cálculo dos percentuais dos Fundos de Participação dos Municípios, bem como dos estados, territórios e distrito federal.

Então o alvo da fiscalização do TCU restringia-se à Administração Direta e autárquica, segundo o disposto na norma do artigo 70, § 5º, da Constituição de 1967, tendo a Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975, incluído naquele rol as sociedades de economia mista, vez que, consoante a norma do artigo 7º daquela lei, a competência do Tribunal de Contas se estendeu ao julgamento das contas das entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertencesse exclusiva ou majoritariamente à União, a estado, ao distrito federal, a município ou a qualquer entidade da respectiva Administração Indireta, bem como, segundo a norma do artigo 8º, da citada Lei, no que couber, das “fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público”.

Portanto, com a Lei Federal nº 6.223/75, alterada pela Lei nº 6.525, de 11 de abril de 1978, foi ampliado o controle, pelo Tribunal de Contas, dos órgãos e entidades sediadas na Administração Indireta e, conseqüentemente, o controle externo passou a recair também sobre uma extensa faixa de órgãos e entidades que, embora integrados na Administração Pública, gravitavam antes em órbita própria, giravam em círculos independentes, adotando, muitas vezes, normas e procedimentos desvinculados dos princípios básicos de uma administração racionalizada.

Diante disso, a Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, concedeu ao Presidente da República a faculdade de conceder aposentadorias, pensões e reformas, negadas pelo TCU, *ad referendum* do Congresso Nacional.

Outro ponto polêmico, durante aquele período da ditadura militar, referiu-se à fiscalização da aplicação dos recursos repassados aos fundos de participação, que cabia legalmente ao Tribunal de Contas, sendo-lhe retirada pelo decreto-lei nº 1.805, de 1º de outubro de 1980, alterado pelo decreto-lei nº 1.833, de 23 de dezembro de 1980. Naquele sentido, houve um sentimento generalizado de que, embora repassados pela União, tais fundos constituíam receitas próprias dos estados, territórios, distrito federal e municípios.

A partir da regulamentação de suas atividades, o TCU passou a expedir centenas de resoluções, dentre as quais destaca-se a de nº 206/80, que instituiu a auditoria programática, voltada para o exame qualitativo da despesa pública, com vistas à avaliação da eficiência da gestão administrativa, o que pôde ser entendido como o primeiro passo na direção da auditoria operacional.

No ano de 1975, o Tribunal de Contas da União instalava-se em sua sede definitiva, no Setor Sul de Áreas Isoladas Sul, em Brasília, recebendo aí as visitas dos Presidentes Ernesto Geisel, em novembro de 1975, e Fernando Collor de Melo, em março e junho de 1990, sendo que o atual edifício-sede do TCU permite a visualização do conjunto de prédios em que funcionam as cúpulas dos três Poderes da República.

Destaca-se que, após o Golpe Militar de 1964 até o ano de 1987, o Tribunal de Contas da União teve os seguintes Ministros em sua Presidência:

- a) Ministro Etelvino Lins de Albuquerque, no ano de 1965;
- b) Ministro Antônio de Freitas Cavalcanti, durante o período de 1966 a 1967;
- c) Ministro Wagner Estelita Campos, nos anos, respectivamente, de 1968 e 1976;
- d) Ministro José Pereira Lira, no ano de 1969;
- e) Ministro Iberê Gilson, durante o período de 1969 a 1970;
- f) Ministro Abgar de Castro Araújo Renault, no ano de 1971;
- g) Ministro Mem de Sá, no ano de 1972;
- h) Ministro João Agripino Filho, no ano de 1973;
- i) Ministro Luiz Octávio Pires e Albuquerque Gallotti, no ano de 1974;
- j) Ministro João Baptista Ramos, no ano de 1975;
- k) Ministro Glauco Lessa de Abreu e Silva, no ano de 1977;
- l) Ministro Guido Fernando Mondin, no ano de 1978;
- m) Ministro Ewald Sizemando Pinheiro, no ano de 1979;
- n) Ministro Gilberto Monteiro Pessôa, no ano de 1980;
- o) Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, durante o período de 1981 a 1982;
- p) Ministro Mário Pacini, durante o período de 1983 a 1984;
- q) Ministro João Nogueira de Rezende, no ano de 1985;
- r) Ministro Fernando Gonçalves, durante o período de 1986 a 1987.

## **8 O Tribunal de Contas da União após a Constituição da República de 1988**

A Constituição Federal de 1988 concedeu ao Tribunal de Contas da União um enorme número de competências, antigas ou inovadoras, ampliando, no global, o conceito de controle de contas públicas. Portanto, especificamente, no que diz respeito a este Tribunal, instituição quase secular, presente em todas as constituições republicanas, suas competências e atribuições foram reinscritas na Carta de 1988, de forma significativamente ampliada e fortalecida.

Ademais, consoante a nova Constituição, o Tribunal de Contas, resumidamente, corresponde a um órgão público de controle externo, investido de poder jurisdicional, próprio e privativo, em todo o território nacional, sobre matérias de seu rol de atribuições, as quais foram detidamente especificadas pelo legislador constitucional.

Comentando a nova Constituição, perante o ciclo de conferências, promovido pela Fundação Instituto Rui Barbosa e pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o então Ministro Luciano Brandão explanou:

“As normas relativas à Corte correspondem aos almejos de seus integrantes e daqueles que, recente ou remotamente, a dignificaram, todos indistintamente voltados para o fiel cumprimento de suas árduas e nobres tarefas, sempre com vistas ao bem público”.

Doravante, o mencionado Ministro argumentou que, consoante o inciso II, da norma constitucional do artigo 71, colocavam-se sob o julgamento do Tribunal de Contas da União as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, inclusive das fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que dessem causa e perda, extravio, ou outra irregularidade de que resultasse prejuízo à Fazenda Nacional, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Constata-se, portanto, que, pela nova Constituição, qualquer um que causasse prejuízo ao erário público estaria sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas da União, seja pessoa jurídica de direito público ou privado, seja pessoa física, funcionário público ou particular, agora independentemente de qualquer outra autorização legal. Em suma, observa-se que ao Tribunal compete, sem ressalvas, julgar as contas de todo o universo de órgãos da Administração Direta e das entidades da Administração Indireta, controlando, de forma irrestrita, todos os gastos oriundos de recursos públicos, todas as contas da União em seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial.

A inclusão, pela primeira vez, do controle operacional, medida altamente louvável do legislador, permitiu e permite a avaliação do desempenho da gestão pública, não somente da legalidade, legitimidade e probidade de seus atos, bem como da economicidade dos valores aplicados, comparando dispêndios efetivados e resultados colhidos.

Apesar de não constar expressamente no texto constitucional atual, conforme dispunha constituições anteriores, o Tribunal de Contas da União, mesmo que indiretamente, ainda lida com receitas públicas, vez que não é outra coisa que faz ao avaliar anualmente as contas do governo, ao analisar a execução orçamentária como um todo, e ao lidar com o cálculo das quotas dos fundos de participação.

Em decorrência de sua função fiscalizadora, o Tribunal de Contas da União poderá solicitar a sustação do ato julgado irregular. Caso esta sustação não seja atendida, a própria Corte de Contas a determinará, exceto em se tratando de contratos, cuja sustação deverá previamente ser solicitada ao Congresso Nacional. Não se manifestando este, no prazo de noventa dias, competirá ao TCU adotar as medidas cabíveis. Pelo regime anterior era preceituado o decurso de prazo no trâmite pelo Congresso, acarretando, por vezes, a validação de atos tidos como irregulares, em decorrência da expiração daqueles prazos.

Além disso, a Constituição de 1988 fez referência à aplicação de multas que, doravante, serão proporcionais ao vulto do dano causado ao Erário, corrigindo, neste aspecto, a parcialidade da lei anterior que permitia multas máximas de 10 valores de referência.

A norma constitucional do § 2º, do artigo 74, também inovou, ao dispor que:

“Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Em relação ao referido dispositivo legal, o ex-ministro Adhemar Ghisi expôs o seguinte:

“Esse dispositivo estabelece o direito e a responsabilidade de toda a sociedade, seja através de algumas de suas instituições, como de todo e qualquer cidadão, de exercer controle sobre todos os atos de governo que envolvam recursos públicos em geral”.

Quanto às inspeções e auditorias, podem ser elas realizadas por iniciativa do próprio TCU ou da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão Técnica ou de Inquérito, nas unidades administrativas dos três Poderes. Através destas inspeções e auditorias, na maioria das vezes de natureza preventiva, pode-se dizer que o Tribunal de Contas da União desenvolve uma ação pedagógica, orientando e recomendando, ou exercitando o poder inibidor de práticas indevidas.

Portanto, reinscreve-se na Constituição Federal de 1988, nos termos do inciso IV, da norma do artigo 71, a iniciativa do TCU de realizar inspeções, auditorias e levantamentos, sobre as várias modalidades de controle, nas unidades administrativas dos poderes da União e demais entidades e organizações públicas. Em suma, trata-se de ação a ser o mais possível multiplicada, porquanto com ela exercita-se o controle concomitante ou preventivo dos gastos públicos, o que, de forma eficaz, evita, na origem, irregularidades ou desperdícios sempre condenáveis.

A nova Constituição, nos termos do inciso I, da norma do artigo 71, manteve a prática do parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, a serem julgadas pelo Congresso Nacional, atribuindo também ao TCU a elaboração, como de praxe, de relatórios trimestrais e anual sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial da União, propiciando ao Congresso Nacional, a partir destes elementos, a realização do controle político que lhe compete como representante da sociedade. A partir da realização deste controle político, ao Congresso compete:

- a) examinar e propor medidas com vistas aos ajustes das estratégias e prioridades governamentais;
- b) investigar a fidelidade ou os desvios da execução de planos e projetos aprovados;
- c) argüir aspectos capitais de utilidade e razoabilidade dos gastos efetuados;
- d) questionar despesas evitadas de prodigalidade, intencional ou não, divorciadas do interesse nacional.

No tocante à área de pessoal, compete ao Tribunal de Contas da União apreciar a legalidade dos atos de admissão. Cumpre salientar, que esta competência decorreu da preocupação do legislador, de um lado com a redução dos gastos públicos nesta área, e, de outro, com a própria busca de eficiência, fato que gerou a inserção da obrigatoriedade de concurso público para a investidura em cargos ou empregos

da Administração Direta ou Indireta, do Poder Executivo e dos demais poderes da República.

Passaram também ao controle do TCU os recursos transferidos pela União, mediante convênio ou outros instrumentos congêneres, a estados, municípios ou ao Distrito Federal, bem como a entidade a estes vinculada. Ao contrário dos fundos de participação, estes convênios são mera descentralização da atividade pública federal, merecendo, dessa forma, fiscalização do Tribunal.

As análises feitas pelo Tribunal de Contas da União, agora voltadas para os aspectos qualitativos e substanciais, abrangem as áreas contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da União e das entidades da Administração Direta e Indireta.

Através da auditoria operacional realizada pelo TCU, tem-se a oportunidade de avaliar a eficiência, eficácia, economia e efetividade dos programas e ações públicas, comparando dispêndios realizados com resultados obtidos e, dessa forma, expandindo os limites da fiscalização, antes restrita a fatores legais e formais. Portanto, passam-se a observar os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receita.

Outro fato novo introduzido pela nova Constituição, nos termos do inciso V, da norma do artigo 71, diz respeito ao julgamento das contas nacionais das empresas supranacionais, de cujo capital a União participe de forma direta ou indireta. Sabe-se que neste rol se incluem grandes empresas, como a Itaipu Binacional, a Colbrás, e bancos supranacionais que movimentam gigantescos recursos públicos.

Contrariando o regime anterior, introduzido pelas Leis Federais nºs 6.223/75 e 6.525/78, que restringiam a fiscalização do Tribunal de Contas da União às empresas mistas onde a União fosse acionista majoritária, a nova ordem jurídica abriu a possibilidade para todos os casos, mesmo onde o poder federal detivesse minoria das ações ordinárias.

Destaca-se que “as decisões do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou multa, terão eficácia de título executivo”, consoante o disposto no artigo 71, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

Destarte, o artigo 74, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, coloca os órgãos setoriais de controle interno como apoiadores do Tribunal de Contas, estando eles, “sob pena de responsabilidade solidária”, obrigados a darem ciência ao TCU de qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tomem conhecimento. Abstraidas as instâncias, tem-se nesta forma de controle uma estrutura tripartite, composta por instituições que, em seus níveis, buscam o mesmo objetivo: a eficiência e a moralidade no trato com a coisa pública.

Apesar da sua autonomia diante dos poderes constituídos, a norma constitucional do *caput* do artigo 71 define o TCU como órgão auxiliar do Congresso Nacional.

Ressalta-se que a expressão auxílio, presente no *caput* da mencionada norma constitucional, não implica subordinação do Tribunal de Contas da União ao Poder Legislativo. Auxílio significa colaboração, e como tal deve ser entendido. Além disso, cumpre salientar que o referido Tribunal não está subordinado a nenhum ou-

tro Poder, se situando ao lado deles, em posição equidistante, pois a todos fiscaliza, não se compreendendo, dessa forma, que o órgão fiscalizador fique sujeito hierarquicamente ao órgão fiscalizado.

A respeito disso, já frisava Ewald Sizenando Pinheiro, em sua obra *O Controle Financeiro pelo Tribunal de Contas*, ao definir o Tribunal de Contas como órgão de colaboração do Poder Legislativo, no controle financeiro do Estado, não pretendeu, nem poderia pretender, o Legislador constituinte estabelecer vínculo de subordinação do Tribunal para com o Congresso. O auxílio referido no texto constitucional implica assistência técnica, prestada no superior interesse da coisa pública.

O Professor Aliomar Baleeiro, em sua obra *Introdução à Ciência das Finanças*, similarmente entendia que o TCU exerce função precipuamente política, como instrumento do Congresso, a par de colaborar com o Executivo na salvaguarda da probidade administrativa.

Consoante o *caput* do artigo 73, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União, composto por nove ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo território nacional e exerce, no que couber, as atribuições previstas na norma constitucional do artigo 96, as quais são deferidas aos tribunais judiciários.

Os ministros do TCU, consoante o disposto no § 1º, do mencionado artigo, devem ser brasileiros, de idoneidade moral e reputação ilibada, contando com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, devendo ter, ademais, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública, bem como mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que comprovem aqueles conhecimentos. Gozam os ministros dos mesmos impedimentos, vencimentos, garantias, prerrogativas e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça, somente podendo aposentar-se com as vantagens do cargo quando o exercerem efetivamente por mais de cinco anos.

O auditor do TCU, quando substituí ministro, tem as mesmas garantias e os mesmos impedimentos do titular e, quando no desempenho de suas atribuições, os de juiz de Tribunal Regional Federal.

Portanto, com relação aos ministros do TCU, antes nomeados exclusivamente pelo Presidente da República, nota-se, com a nova Constituição Federal, um compartilhamento de responsabilidade entre os poderes constituídos, o qual se expressa na nova composição do Corpo Deliberativo do Tribunal, onde são contempladas vagas a serem preenchidas por livre escolha, algumas pelo Presidente da República, outras pelo Congresso Nacional, bem como vagas a serem preenchidas por indicação, a partir de uma lista tríplice encaminhada pelo próprio TCU, com nomes de membros do Ministério Público e de auditores do seu quadro de pessoal.

Compete, finalmente, consoante o parágrafo único, do artigo 161, da Constituição Federal, ao Tribunal de Contas da União o cálculo das quotas dos Fundos de Participação previstos no artigo 159 da referida Constituição.

Entretanto, convém reiterar que nem tudo são facilidades, como o próprio ex-ministro Adhemar Ghisi declarou:

“Ninguém ignora as enormes dificuldades a serem vencidas pelos órgãos de controle nesta etapa particularmente difícil da vida nacional, ante a crescente malversação dos bens, dinheiros e valores públicos”.

Prosseguiu:

“O Sistema Tribunal de Contas do Brasil, linha de frente nesta batalha pela moralidade na aplicação dos dinheiros, e na racional utilização dos bens e valores públicos, resistiu sempre com os poucos instrumentos e recursos de que dispõe, denunciando e apurando fatos e representando a quem de direito e, muitas vezes, sofrendo retaliações vindas de onde menos se podia esperar que viessem”.

Transcrevendo um trecho exposto pelo ex-ministro Ewald Sizenando Pinheiro, em sua obra *O Controle Financeiro pelo Tribunal de Contas*, ele, na mesma linha de raciocínio do ex-ministro Adhemar Ghisi, explanou:

“É próprio dos órgãos fiscalizadores, quando cumprem bem sua missão, serem vítimas de críticas, incompreensões e até mesmo restrições mais fortes”.

Como dificuldade ao perfeito desempenho das atividades do Tribunal de Contas da União, tem-se desde a fuga ao controle até problemas de carência de pessoal, vez que é indiscutível o quadro de fiscais pequeno diante do numeroso universo de órgãos públicos.

Destaca-se que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas da União teve os seguintes Ministros em sua Presidência:

- a) Ministro Alberto Hoffmann, durante o período de 1988 a 1989;
- b) Ministro Adhemar Paladini Ghisi, durante o período de 1990 a 1991;
- c) Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, durante o período de 1992 a 1993;
- d) Ministra Élvia Lordello Castello Branco, no ano de 1994;
- e) Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, durante o período de 1995 a 1996;
- f) Ministro Homero Santos, durante o período de 1997 até 1998;

Concluir-se-á, portanto, que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, dentre outras atribuições que já lhe competiam, compete, basicamente, ao Tribunal de Contas da União:

a) apreciar as contas prestadas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, elaborado no prazo de sessenta dias contados de seu recebimento;

b) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e as sociedades instituídas pelo Poder Público Federal, bem como as contas dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário;

c) apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, em ambas as administrações direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão;

d) apreciar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, menos quanto às melhorias que não alterem o fundamento legal do ato concessionário;

e) realizar, por iniciativa própria da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e de Comissão Técnica ou de Inquérito, inspeções e auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos três Poderes e demais entidades acima indicadas;

f) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais, de cujo capital a União participe de forma direta ou indireta;

g) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, seja qual for a forma do ato, aos estados, distrito federal ou municípios;

h) prestar as informações solicitadas por qualquer das casas do Congresso Nacional ou de suas comissões, sobre a fiscalização, em seus diferentes aspectos, ou sobre o resultado de auditorias e inspeções realizadas;

i) aplicar aos responsáveis, nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de conta, as sanções previstas em lei, que deverá estabelecer, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado;

j) verificada a ilegalidade da despesa, fixar prazo para que o órgão ou entidade infratora adote as providências necessárias ao cumprimento da lei;

k) sustar, quando inatendido, a execução do ato impugnado, comunicando a sua decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

l) representar ao Poder competente sobre irregularidades e abusos apurados.

### **8.1 O Tribunal de Contas da União perante a sua nova Lei Orgânica**

Esta Lei Orgânica corresponde à Lei Federal nº 8.443, de 16 de julho de 1992, publicada no Diário Oficial da União no dia subsequente, a qual revogou o decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, que dispunha sobre a antiga Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

A referida lei federal possui um total de 113 artigos, divididos em quatro títulos. O título I (um) trata da natureza, competência e jurisdição do Tribunal de Contas da União. O título II (dois) versa sobre o julgamento de contas e a fiscalização a cargo do TCU. O III (três) dispõe sobre a organização do Tribunal, enquanto que no título IV (quatro) foram inseridas as disposições gerais e transitórias.

Dentre as competências atribuídas à Corte de Contas, deve-se destacar que o julgamento é referente às contas e não aos responsáveis pelas mesmas, função esta de competência dos Tribunais de Justiça dos estados da Federação.

Ademais, consoante a nova Lei Orgânica, as decisões do Tribunal de Contas da União de que resulte imputação de débito ou imposição de multa terão eficácia de título executivo extrajudicial.

Nova competência diz respeito às denúncias, que podem, através da Lei Federal nº 8.443/92, ser formuladas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal de Contas da União decidirá sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

O TCU, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

Destarte, consoante a sua Lei Orgânica, o Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência. Esta jurisdição abrange:

a) qualquer pessoa física, órgão ou entidade, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em seu nome, assuma obrigações de natureza pecuniária;

b) aqueles que derem causa a perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

c) aos dirigentes ou liquidantes das empresas encapadas ou sob intervenção, ou de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;

d) os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

e) os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

f) todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à fiscalização, por expressa disposição de lei;

g) os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal, ou a Município;

h) os sucessores dos administradores e responsáveis já elencados, até o limite do valor do patrimônio transferido;

i) os representantes da União ou do Poder Público nas Assembléias Gerais das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos Conselhos Fiscais e de Administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.

Constata-se que, pela nova Lei Orgânica, é bem abrangente a jurisdição do Tribunal de Contas da União sobre o universo das pessoas físicas e jurídicas, não sendo exclusiva sobre os agentes públicos, mas sobre qualquer indivíduo que der causa a perda, extravio ou que cause prejuízo ou dano ao Erário.

Doravante, os responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, terão as suas contas submetidas anualmente a julgamento pelo TCU, sob a forma de tomada ou pres-

tação de contas. Além dessa obrigação anual, os mesmos responsáveis estão sujeitos à tomada de contas especial, a qualquer tempo, na ocorrência de irregularidade, e só por decisão da Corte de Contas podem ser liberados desta responsabilidade.

A omissão no dever de prestar contas, ou da não comprovação da aplicação dos recursos recebidos, ou, ainda, na ocorrência de desfalque ou desvio de recursos públicos, bem como a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de que resulte dano ao Erário, obriga a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, a adotar imediatamente as medidas necessárias à instauração da tomada de contas especial, a fim de que se apurem os fatos, identifiquem os responsáveis e quantifiquem o dano. Se for inobservada essa disposição legal, presente na Lei Orgânica do TCU, este determinará a instauração da tomada de contas especial.

Além do mais, se nos autos do processo administrativo de tomada de contas especial estiver configurada qualquer irregularidade nas contas, o Ministro-Relator ou o Tribunal de Contas da União:

a) definirá a responsabilidade individual ou solidária, pelo ato de gestão inquinado; ou

b) se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno do TCU, apresentar defesa ou recolher a quantia devida; ou

c) se não houver débito, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa.

Salienta-se que o responsável que não atender à citação ou à audiência será considerado revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo administrativo.

O julgamento da regularidade das contas acontece quando elas expressam a exatidão dos demonstrativos contábeis, bem como a legalidade, a legitimidade, e a economicidade dos atos de gestão do responsável.

Quando o Tribunal de Contas da União julgar as contas regulares, dará “quitação plena” ao responsável, certificada pela publicação do acórdão no Diário Oficial da União.

Ademais, são julgadas regulares com ressalva as contas que evidenciem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, de que não resulte dano ao Erário.

No caso do julgamento das contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes. Neste caso, a publicação do acórdão no Diário Oficial da União constituirá “certificado de quitação com determinação”.

Destarte, segundo a nova Lei Orgânica, as contas são julgadas irregulares, na ocorrência de qualquer das seguintes situações:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Além das situações mencionadas anteriormente, o Tribunal de Contas da União poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo administrativo de tomada ou prestação de contas.

Nos casos de desfalque ou de dano ao Erário, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária, tanto do agente público que praticou o ato irregular, como do terceiro que, de qualquer modo, haja concorrido para o cometimento do dano apurado. Destaca-se que, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, será enviada ao Ministério Público da União a documentação pertinente.

Nos casos de julgamento de contas irregulares, têm-se duas situações:

a) havendo débito, o Tribunal de Contas da União condenará o responsável ao pagamento da dívida, atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo ainda aplicar-lhe a multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário;

b) não havendo débito, mas comprovada a omissão das contas, a prática de ato de gestão ilegal, ou dano ao Erário, o Tribunal aplicará ao responsável a multa de valor variável, prevista no artigo 58 da Lei Federal nº 8.443/92.

Esta última situação será atualizada periodicamente por portaria da Presidência do Tribunal de Contas, com base na variação do índice utilizado para os créditos tributários da União, que atualmente corresponde à Unidade Fiscal de Referência – UFIR.

Quanto ao acórdão de contas irregulares, publicado no Diário Oficial da União, poderá representar:

a) obrigação de o responsável comprovar perante o Tribunal, no prazo fixado, que recolheu aos cofres públicos a importância correspondente ao débito que lhe foi imputado ou à multa cominada; ou

b) título executivo extrajudicial à cobrança judicial da dívida, decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável; ou

c) fundamento para que a autoridade competente proceda à efetivação das seguintes sanções: inabilitação do responsável, por um período variável de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, no âmbito da Administração Pública, bem como arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito; ou

d) inclusão do nome do responsável em lista específica para a finalidade prevista na alínea g, do inciso I, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 c/c com o artigo 91, da Lei Federal nº 8.443, de 16 de julho de 1992 – comunicação ao Ministério Público Eleitoral para fins de inelegibilidade.

No tocante ao capítulo que enfoca a fiscalização a cargo do Tribunal de Contas da União, uma das mais importantes competências deste está definida no artigo 36 de sua nova lei orgânica, qual seja, a de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento, do Congresso Nacional. Salienta-se que as contas presidenciais do ano anterior são enviadas, conforme o disposto nos artigos 57 e 84, inciso XXIV, ambos da Constituição Federal, ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, que se inicia em 15 de fevereiro.

Portanto, o Presidente da República tem prazo até 15 de abril para prestar, ao Congresso Nacional, as contas relativas ao exercício anterior. Em seguida, o Congresso as remete ao TCU, para apreciação, em sessenta dias.

Esta prestação de contas consiste dos balanços gerais da União e do relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução da lei orçamentária anual, a qual compreende:

- a) o orçamento fiscal referente aos poderes da União;
- b) o orçamento da seguridade social;
- c) o orçamento de investimento das empresas estatais.

É importante frisar que, quanto às contas do Presidente da República, o Tribunal de Contas da União não as julga, mas apenas as aprecia e emite o parecer prévio, de natureza eminentemente técnica, que serve de subsídio ao Congresso Nacional, a quem compete julgá-las, nos termos do artigo 49, inciso IX, e artigo 166, § 1º, inciso I, ambos da Constituição Federal.

Além disso, a fiscalização do Tribunal de Contas da União abrange também os atos de admissão de pessoal, nos órgãos e entidades do setor público, bem como os de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, que serão apreciados para fins de registro ou reexame.

Na fiscalização dos demais atos e contratos, o TCU poderá realizar inspeções e auditorias, de cujo resultado serão comunicadas as autoridades competentes dos Poderes da União, para a adoção das medidas saneadoras quanto às impropriedades e faltas identificadas.

Uma medida inovadora, inscrita na norma do artigo 44 da nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, é a possibilidade de este determinar, no início ou no curso de qualquer apuração, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, o afastamento temporário do responsável, caso existam indícios suficientes de que, prosseguindo, no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, bem como causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

Tal medida trata de providência acautelatória que, se não cumprida pela autoridade superior competente, no prazo fixado pelo Tribunal de Contas da União, implicará sua responsabilização solidária.

Outra inovação corresponde à que permite ao TCU, sem prejuízo das medidas a seguir enunciadas, decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade

de bens do responsável, tantos quantos bastem para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.

Concomitantemente, se o Tribunal de Contas da União, pela maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um prazo de cinco a oito anos, para o exercício de cargo de confiança no serviço público.

Por outro lado, se durante a investigação oficial for constatada a ilegalidade de qualquer ato ou contrato, o TCU assinará prazo para que o responsável adote as providências cabíveis ao exato cumprimento da lei.

No caso de ato administrativo, se não atendido, o Tribunal de Contas da União:

- a) sustará a execução do ato impugnado;
- b) comunicará a decisão à Câmara dos Deputados, e ao Senado Federal;
- c) aplicará ao responsável a multa prevista na norma do artigo 58 da Lei Federal nº 8.443/92.

Assim, no caso de contratos, o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação, solicitando, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis. Se o Congresso Nacional, ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar estas medidas, o TCU decidirá a respeito da sustação do contrato.

Outra novidade compreende o disposto na norma do artigo 46 da nova Lei Orgânica, a qual permite ao Tribunal de Contas da União declarar a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, caso se verifique e, conseqüentemente se prove, a ocorrência de fraude à licitação.

Na parte referente às multas – artigos 57 a 59 -, incumbe ao Tribunal de Contas da União aplicá-las aos responsáveis por:

- a) contas julgadas irregulares, de que não resulte débito;
- b) ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar;
- c) ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;
- d) não atendimento à exigência do relator ou à decisão do Tribunal, no prazo fixado, sem causa justificada;
- e) obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;
- f) sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União;
- g) reincidência no descumprimento de determinação do TCU.

Ademais, ficará ainda sujeito à aplicação de multa aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.

Quando o responsável for julgado em débito, poderá o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

Quanto à sua organização, o Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e compõe-se de nove ministros, os quais são substituídos em seus impedi-

mentos pelos auditores, que são em número de três. Estes auditores que substituem os ministros, são designados de ministros-substitutos.

Por fim, salienta-se que funciona junto ao TCU o Ministério Público Especial, formado de um procurador-geral, três subprocuradores-gerais, e quatro procuradores.

Assim, nessa abordagem panorâmica, discorreu-se, em apreciação sintética, sobre os aspectos mais relevantes do diploma legal básico do Tribunal de Contas da União.

## **9 Conclusão no tocante ao aspecto histórico do Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje**

Constata-se, através de todo o exposto, que a história do controle das contas públicas no Brasil remonta do período colonial, vez que, em 1780, foram implantadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, ambas jurisdicionadas a Portugal.

Ainda, no período colonial, na administração de D. João VI, foi instalado, em 1808, o Erário Régio, bem como se criou o Conselho da Fazenda, ao qual competia, basicamente, acompanhar a execução da despesa pública.

Destarte, durante o período do Brasil-Império, e com a proclamação da Independência do Brasil, em 1822, o Erário Régio foi transformado, pela Constituição Imperial de 1824, no Tesouro Nacional, o qual previu os primeiros orçamentos e balanços gerais.

Ademais, a idéia de criação de um Tribunal de Contas surgiu, pela primeira vez no Brasil, em 23 de junho de 1826, com base na iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Ignácio Borges, que apresentaram projeto de lei naquele sentido ao Senado do Império.

Apesar da apresentação do mencionado projeto de lei, as discussões em torno da criação de um Tribunal de Contas duraram quase um século, polarizadas entre aqueles que defendiam a sua criação, para quem as contas públicas deveriam ser examinadas por um órgão independente, e aqueles que a combatiam, por entenderem que as contas públicas poderiam ser controladas por aqueles mesmos que as realizavam.

Somente a queda do Império e as reformas político-administrativas da Nova República tornaram realidade, finalmente, a criação do Tribunal de Contas da União, que, naquele início de República, era designado somente de Tribunal de Contas.

Apesar da sua criação em 1890 e sua institucionalização em 1891, a instalação do Tribunal de Contas, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do então Ministro da Fazenda do Governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa.

Passado quase um século da sua instalação e, através da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas da União teve sua competência e sua jurisdição substancialmente ampliadas, vez que o referido órgão recebeu poderes para, com o auxílio do Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da

Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Portanto, o Tribunal de Contas da União, de ontem e de hoje, pela privilegiada posição que ostenta, em face da Constituição de 1988, compreende o guardião incontestável da moralidade administrativa, da probidade na Administração Pública e do controle efetivo da aplicação do dinheiro público. Sua atuação sempre foi ético-jurídica e se tem caracterizado, ao longo de mais de um século de existência efetiva, pela verticalidade das suas decisões, tomadas invariavelmente com independência, integridade, moralidade, isenção, espírito público e firmeza, com obstinada dedicação na defesa do interesse público.

A corrupção e a impunidade compreendem dois grandes males que, infelizmente, afligem e muitas vezes afrontam a Nação. Portanto, levantar um dique a ambas deve ser a preocupação firme e constante daqueles a quem cabe zelar pelo interesse público. Consequentemente, no desempenho de suas nobres e elevadas competências, cabe ao Tribunal de Contas de União e sempre foi sua prioridade, desde a sua instalação, combater infatigavelmente ou opor embargos a estes dois flagelos, que tanto comprometem e enodoam a gestão da coisa pública.

## 10 Bibliografia

- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. 524p.
- BARBALHO, João. *Comentários à Constituição federal brasileira de 1891*. Rio de Janeiro: Lillo-Tipographia, 1902.
- BARBOSA, Casa Rui. *Rui Barbosa e o Tribunal de Contas*. Rio de Janeiro: Gráfica Olímpica, 1949. 38p.
- BRASIL. *Constituição Imperial de 1824*. s.n.t.
- BRASIL. *Constituição Republicana de 1891*. s.n.t.
- BRASIL. *Constituição Federal 1934*. s.n.t.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1946*. s.n.t.
- BRASIL. *Constituição Federal 1967, com a Emenda Constitucional nº 01/90*. s.n.t.
- BURGARIN, Bento José. O Tribunal de Contas da União e o controle externo no Brasil. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 12, n. 27, p. 25-61, dez. 1982.
- \_\_\_\_\_. O Tribunal de Contas da União e o controle da Administração Pública. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 25, n. 60, p. 11-25, abr. / jun. 1994.
- CAVALCANTI, Amaro. *Elementos de finanças*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896.

- CAVALCANTI, Temístocles Brandão. O Tribunal de Contas – órgão constitucional – funções próprias e funções delegadas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 4, n. 4, p. 37-46, abr. 1973.
- COELHO, Jurandyr. *Do Tribunal de Contas como Tribunal de Justiça*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1958.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. Posição institucional e competência dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 6, n. 12, p. 3-9, dez. 1975.
- \_\_\_\_\_. Os Tribunais de Contas na estrutura constitucional brasileira. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 10, n. 20, p. 80-87, dez. 1979.
- FARACO, Daniel. Congresso Nacional e TCU, na tomada de contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 11, n. 23, p. 9-19, jun. 1981.
- FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. 624p.
- FARIA, Sylvio Santos. *Controle das finanças públicas*. Salvador: Livraria Editora Progresso, 1955.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988. 687p.
- FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. 323p.
- FRANÇA, Júnia Lessa et al. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 3. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996. 192p.
- GALLOTTI, Luiz Octavio. O Tribunal de Contas da União e a prática de sua competência constitucional. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 9, n. 17, p. 21-31, jun. 1975.
- GHSI, Adhemar Paladini. O sistema Tribunal de Contas na nova Constituição Federal. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 18, n. 38, p. 3-9, jun. 1988.
- \_\_\_\_\_. O Tribunal de Contas na nova Constituição. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 22, n. 50, p. 137-142, out. / dez. 1991.
- \_\_\_\_\_. O papel do sistema Tribunal de Contas e o controle externo na atual conjuntura brasileira. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 24, n. 57, p. 11-28, jul. / set. 1993.
- GILSON, Iberê. Das origens dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 1, n. 1, p. 3-9, 1970.
- GONÇALVES, Fernando. O TCU e a fiscalização dos recursos públicos. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 16, n. 34, p. 3-9, jun. 1986.
- HOFFMANN, Alberto. O Executivo, o Legislativo e o Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 15, n. 33, p. 3-7, dez. 1985.

- KOSHIBA, Luiz, FERREIRA, Denise Manzi Frayze. *História do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Atual Editora Ltda., 1987. 386p.
- LEITE, José Danton Vitorino. Natureza jurídica dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 25, n. 61, p. 11-18, jul. / set. 1994.
- MARANHÃO, Jarbas. Origem, importância e competência do Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 4, n. 5, p. 125-130, set. 1973.
- MOTA, Ricardo José da Costa Pinto. Os Tribunais de Contas e os atos administrativos. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 23, n. 53, p. 45-58, jul. / set. 1992.
- OLIVEIRA, Juarez de (Org.). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. 200p.
- PINHEIRO, Ewald Sizenando. *O controle financeiro pelo Tribunal de Contas*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1958. 311p.
- \_\_\_\_\_. O Tribunal de Contas e o aprimoramento do controle externo. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 12, n. 26, p. 19-46, jun. 1982.
- \_\_\_\_\_. A configuração jurídica do Tribunal de Contas em face da Constituição. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 24, n. 58, p. 11-20, out. / dez. 1993.
- REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Brasília: Gráfica Valci Editora Ltda., edição extraordinária, ano 11, n. 24, 1981. Semestral.
- REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Brasília: Imprensa Nacional, n. 46, out. / dez. 1990. Trimestral.
- ROSA, Ruben Machado da. *As contas do Brasil*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1943.
- \_\_\_\_\_. *Da fiscalização financeira*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950.
- ROURE, Agenor Lafayette de. *O orçamento*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926.
- SANTOS, Elsie Jeová dos. O Tribunal de Contas da União – competência, atribuições e funcionamento. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 27, n. 68, p. 105-120, abr. / jun. 1996.
- SILVA, Glauco Lessa de Abreu. A evolução histórica do Tribunal de Contas e o moderno conceito de sistema de controle externo. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 9, n. 17, p. 3-20, jun. 1978.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. 822p.
- SOUZA, Luciano Brandão Alves de. O Tribunal de Contas como órgão de fiscalização e controle. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 12, n. 27, p. 3-23, dez. 1982.

\_\_\_\_\_. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 18, n. 39, p. 3-14, dez. 1988.

VALLADÃO, Alfredo. *Estudos sobre o Tribunal de Contas*. Rio de Janeiro: Typ. Leuzinger, 1911.

## SOBRE O AUTOR

Bernardo Rocha Siqueira, nascido em Belo Horizonte, Minas Gerais, em 1974, está cursando o 9º semestre de Direito na PUC-MG. Desde 1995 vem atuando como estagiário de Direito em escritórios de advocacia, nas áreas cível e comercial. Também estagiou no Departamento Jurídico do Credreal, na divisão de Normas e Padrões da Fundação Estadual do Meio ambiente-FEAM e na Diretoria Financeira e Orçamentária para os Municípios do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG.



3º Lugar

**TCU: PRESENÇA NA HISTÓRIA NACIONAL**

Lucivaldo Vasconcelos Barros



---

## TCU: PRESENÇA NA HISTÓRIA NACIONAL

---

Lucivaldo Vasconcelos Barros

*RESUMO: Versa sobre a história do Tribunal de Contas da União. Narra a existência das Cortes de Contas no mundo desde a Antiguidade até as civilizações modernas. Traça o perfil histórico da Instituição no Brasil desde os primeiros vestígios do seu aparecimento até a sua definitiva estruturação. Mostra os principais personagens envolvidos na sua história. Enfatiza seu papel na construção e consolidação da República. Enfoca suas estreitas relações com o Poder Legislativo. Elenca sua posição constitucional em todas as Cartas Políticas do País. Demonstra sua organização, enumerando as principais atividades. Relata sua participação e contribuição para a história e para a sociedade. Aborda sua atuação durante a longa trajetória. Reflete sobre sua atuação nos dias atuais e o conseqüente cumprimento da sua missão institucional nos próximos anos.*

### 1 Introdução

*A história é o testemunho dos tempos, a luz da verdade, a mestra da vida, a mensageira dos dias que não voltarão.*

Marco Túlio Cícero (106-43 a. C.)

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem uma longa história a contar. Afinal, são 108 anos de fiscalização da coisa pública, cujos princípios de sua criação foram norteados pelas idéias que iluminaram a República e permanecem vivos no ideal buscado pela Corte. Há pouco menos de dez anos uma Assembléia Constituinte apresentou ao povo e à nação brasileira uma nova Constituição, trazendo em seu texto, nobre e vasta lista de atribuições, no tocante à guarda e controle dos gastos públicos, sob a responsabilidade do órgão secular, ratificando assim, a importância da existência dessa Instituição em prol do zelo do erário público nacional.

Com esse objetivo, pretende-se levar ao conhecimento do público em geral, o saudoso passado do Instituto, desde as primeiras manifestações em busca da criação, passando pelo surgimento ao lado da República até os nossos dias, mostrando, ainda, a trajetória dignificante da Corte, bem como sua presença viva na construção da história nacional.

Este estudo monográfico concebido através de uma linguagem simples e direta, a todos acessíveis, não tem a pretensão de exaurir o assunto sobre a história e atribuições do Colegiado de Contas, principalmente no que tange ao aspecto técnico das suas competências, por exigirem um estudo aprofundado, tarefa esta destinada aos profissionais altamente qualificados, esperando sim, em caráter informativo, prestar uma contribuição à mais alta Corte de Contas do País, como referência a

todos que se dedicam ao estudo da nossa história e, particularmente, aos que buscam conhecer a finalidade da sua existência.

## **2 A fiscalização do Erário Público**

*A evolução da estrutura organizacional dos povos e o surgimento do Estado como sociedade politicamente organizada acarretaram o fim do velho conceito, segundo o qual a riqueza do estado era propriedade exclusiva de soberano, a quem competia aplicá-la a seu próprio alvedrio.*

Jorge Ulisses Fernandes

O tributo pago pelo povo é bem aplicado pelos administradores dos dinheiros e bens públicos ? O cidadão-contribuinte é indenizado, em forma de benefício social, pelo imposto que paga ? Estas e outras perguntas, ao longo da escalada da humanidade, foram e são, a todo instante, objeto de discussão quando se trata da correta aplicação do erário público pelo Estado.

No afã de encontrar um organismo incumbido pelo controle dos impostos pagos pelo povo, os governos lançaram mão de várias experiências, que variaram de nação para nação.

Em vários países surgiram diferentes modos de exercer a fiscalização do orçamento público, e até mesmo aqueles em que as finanças do Estado se confundiam com as finanças do Rei.

Esses Tribunais de Contas surgiram da necessidade de estabelecerem-se bases novas para a fiscalização da execução dos gastos públicos. A busca de sua origem, porém, muitas das vezes, perde-se no tempo. Relatos históricos nos comprovam isto, senão vejamos o que pensavam as diferentes civilizações.

### **2.1 Na Antiguidade**

Por volta de 3.200 a.C., o rei Menés, do Alto Egito, unificou as coroas dos dois reinos existentes: o reino do sul, lugar do monarca, cuja capital era a cidade de Hieracômpolis; e o reino do norte (Baixo Egito), com a capital na cidade de Buto. A partir dessa data, o Egito transformou-se num só império e passou a ter um governo fortemente centralizado, em que todos os poderes locais se submetiam ao poder central absoluto, exercido pelo imperador.

Em razão da força política que possuía, o imperador passou a chamar-se Faraó Menés I do Egito adotando uma dura política centrada na cobrança de impostos, retirando dos camponeses todos os excedentes agrícolas, submetendo-os como escravos. Além desse imposto coletivo, deviam serviços ao Faraó, trabalhando na abertura de canais de irrigação, na construção de represas, templos, palácios e pirâmides, recebendo como pagamento apenas o alimento diário.

Para fiscalizar o cumprimento dessas atividades, existia uma classe de funcionários públicos, os *escribas*, indivíduos muito cultos que supervisionavam toda a administração pública, responsabilizando-se pela cobrança de impostos.

Procurando o embrião desta atividade, referências históricas semelhantes a do Faraó podem ser encontradas no Código Indiano de Manu, no Eclesiastes do Rei Salomão, nos escritos romanos de Plínio e de Cícero.<sup>1</sup>

No século XIII a.C. já se percebiam sinais de preocupação com a guarda das coisas do próximo. Basta uma leitura atenta ao Antigo Testamento da Sagrada Escritura, para identificarmos várias passagens recomendando o bom zelo com os pertencentes a estrangeiros. Uma delas está no livro de Êxodo - que narra a saída dos hebreus do Egito - onde se acha registrada uma recomendação divina dizendo que: *Se alguém der a guarda ao seu próximo um jumento, um boi, uma ovelha, ou outro qualquer animal, e se esta coisa for furtada, indenizará o dono do prejuízo.*<sup>2</sup>

Escritores descobrem, ainda, que na lendária Grécia, em particular na cidade-estado Atenas, berço da democracia, há dois mil anos, encontra-se o vestígio do Tribunal de Contas, quando os tesoureiros - *hellénotamiai* - eleitos pelo sistema de participação de poder baseado na riqueza dos cidadãos (*eclésia*), em torno de dez, reuniam-se para prestar contas dos dinheiros recebidos.

Endossando esta tese, o jurista Pinto Ferreira, traz à lembrança que:

Havia em Atenas uma Corte de Contas constituída de dez oficiais, eleitos anualmente pela Assembléia popular, encarregada de tal objetivo de fiscalização das contas públicas: perante ela compareciam arcontes, senadores, embaixadores, sacerdotes, comandantes de galeras, a fim de prestar contas do dinheiro recebido e gasto, justificando as suas despesas. Muitas penas eram cominadas a quem deixasse de comparecer, inclusive a proibição de testar e de exercer uma outra magistratura. A Corte de Contas do Estado de Atenas tinha ainda a atribuição de julgar o peculato. Atenas assim desde a antiguidade se antecipou a muitas realizações do Estado moderno.<sup>3</sup>

Adotou-se, em Atenas, a publicidade das contas sujeitas à aprovação daquela Assembléia. Na época, conforme estudos do Ministro Iberê Gilson, *gravava-se em pedra para permitir um exame perene dos cidadãos.* Segundo ele, *no Museu Britânico, em Londres, encontra-se ainda conservado um desses exemplares.* E finaliza: *Possuir 'boas-finanças' já era um anseio da Grécia eterna.*<sup>4</sup>

1. ARAÚJO, Marcos Valério de. O Tribunal de Contas da União e a República: uma análise histórica de causas e efeitos. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 21, n. 46, p. 67-120, out./dez. 1990.
2. BÍBLIA SAGRADA. Êxodo: *Antigo Testamento*, 22, 10-12.
3. FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1978.
4. GILSON, Iberê. Do controle financeiro e orçamentário. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 4, n. 5, p. 23-124, set. 1973.

Outros autores buscam o embrião dessa Corte no antigo império romano.

Ali, uma legítima preocupação com a honestidade e honorabilidade dos gestores da **res publicae** chegou ao ponto de estabelecer a máxima segundo a qual a mulher de César não só devia ser honesta, como devia parecer honesta. Aos detentores do poder, tão importante quanto o ser era o parecer, porquanto aos olhos do povo o ser sem o parecer era como se não fosse, e a autoridade honesta que tal não parecesse, acabava por desonrar seu cargo e sua administração.<sup>5</sup>

Merece grande destaque na legislação romana, o *Profecti Aerarii*, e, em especial os *Tabularii* e *Numerarii*, que funcionavam como uma espécie de verificador de contas, assistindo aos magistrados na execução de suas atividades. Na velha Roma, era também missão do Senado, além das rotinas parlamentares, a apuração de responsabilidade dos agentes que lidavam com valores públicos.

No campo das codificações que fazem menção a esse controle, vamos encontrar as *Institutas Justinianas*, as *Pandectas*<sup>6</sup> e outros mecanismos que seriam, adiante, aperfeiçoados por outras civilizações.

## 2.2 Nas civilizações modernas

Graças aos modelos anteriores perdura nos Estados modernos a mesma preocupação com a boa gestão da coisa pública. A concepção romana dos Tribunais de Contas influenciou todo o Ocidente.

Na história francesa, desde 1256, encontram-se indícios da existência da Corte de Contas, quando os éditos de Luís IX, Rei da França, fazem menção a uma instituição chamada *chambre de comptes*, que tinha a função de vigiar os dispêndios públicos. Este organismo, entretanto, foi melhor organizado, em 1807, quando surgiu o Tribunal de Contas ou *Cour des Comptes*, adotando o exame das contas *a posteriori*, enquanto que o exame prévio atribuiu-se ao Ministério Ordenador da Despesa e ao da Fazenda.

Foi criado nos tempos dos reis normandos, na Inglaterra, um Tribunal de Justiça, em matéria de finanças, denominado *Exchequer*, que funcionava como um controlador de despesas oficiais, composto de um certo número de barões feudais, chamados de *barons of the Exchequer*, responsáveis pelas operações contábeis do governo.

A extensão da idéia estava bem difundida, ao ponto que no Império Austríaco, em 1661, criou-se uma Câmara de Contas, com uma influência preponderante na administração financeira do Estado.

---

5. CARNEIRO, Nelson. Histórico do Tribunal de Contas da União: atribuições e entrosamento com o Congresso Nacional. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 21, n. 46, p. 33-39, out./dez. 1990.

6. ARAÚJO, Marcus Valério de. op. cit., p. 68.

Na Prússia, antiga região do norte da Alemanha, desde 1714, organizou-se a Câmara Superior de Contas, e em 1874 foi modificada, tendo seus poderes ampliados, passando a denominar-se Corte de Contas do Império Alemão. Sob o regime da Alemanha Imperial, em 1871, a Câmara Superior foi transformada em Tribunal de Contas do Império Alemão e na Constituição de Weimar de 1919 era o Parlamento, sob a supervisão dos seus órgãos, que se incumbia do exame e fiscalização das contas. Recentemente, a Constituição Federal de Bonn de 1949 recomendou uma Corte de Contas – *Reschnungshof* - como instrumento de controle dos gastos governamentais.

Em 1767, Carlos III, da Espanha, instituiu um Tribunal Maior de Contas em Buenos Aires, com jurisdição sobre as províncias de Rio da Prata, Paraguai e Tucuman; tendo anteriormente criado três tribunais de contadores, na cidade de Rey, em Santa Fé e outro na cidade do México.

Na Itália, desde 1807, existiu a *Régia Còrta dei Conti*, organismo que sucedera a outros e que veio, em 1849, a ser modelado pelo da Bélgica. Mas foi somente em 1862 que a Corte de Contas da Itália foi organizada, permitindo o exame prévio e veto absoluto sobre as suas finanças.

Muitos países adotaram esta experiência e começaram a organizar mecanismos de controle financeiro, visando melhor estruturar seus sistemas de gastos públicos. A Holanda conheceu seu Tribunal de Contas em 1820. Anos depois, em 1831, a Bélgica implanta sua Corte de Contas, adotando o sistema do exame prévio das contas com veto limitado.

A criação de Cortes de Contas no Ocidente permitiu a expansão da instituição pelo mundo inteiro, assumindo diferentes formas, atribuindo ao Congresso ou Parlamento, em alguns países, a missão fiscalizadora do erário, como é o caso da Inglaterra que preferiu atribuir o controle das contas à Câmara dos Comuns por intermédio da Comissão de Contas Públicas (*Public Accounts Committee*), criada em 1861, assessorada por inúmeros auxiliares, entre eles se destacando o Controlador e Auditor Geral das Contas Públicas (*Comptroller and Auditor-General of the Public Accounts*), cargo criado pelo *Exchequer and Audit Departments Act of 1866*.

Nos Estados Unidos, a Câmara dos Representantes tem comissões técnicas, com o assessoramento do *Comptroller-General* nomeado pelo Presidente da República com aprovação do Senado, que julgam as contas e a execução do orçamento em instância única e final.

Na Suécia, qualquer pessoa do povo tem amplo direito de livre acesso aos documentos dos ministérios e dos arquivos públicos, a fim de fiscalizar a execução orçamentária.

Muitas nações experimentaram, ao longo da história, várias formas de controle do dinheiro.

Não é de hoje, pois, que se justifica a criação dos Tribunais de Contas, visando ao controle financeiro da administração pública através de um órgão especial. Trata-se de um tribunal administrativo, cuja finalidade principal é liquidar as contas da receita e da despesa do Tesouro, verificando simultane-

amente a sua legalidade, antes do encaminhamento das ditas contas ao Congresso ou ao Parlamento.<sup>7</sup>

No Brasil, a Corte foi criada em 1890 e na opinião de alguns autores o sistema de controle de contas é uma combinação do italiano com o belga. No entanto, sua origem e institucionalização percorreram uma longa trajetória até sua definitiva consolidação constitucional.

A experiência universal nos faz crer que esses Tribunais, embora sob denominação e constituição diversa, perseguiram o mesmo ideal: comparar as despesas com os créditos, a fim de assegurar o controle das contas e o emprego dos dinheiros públicos, contribuindo, sobremaneira, para a sistematização do moderno sistema de controle e fiscalização financeira da atualidade.

### **3 O Tribunal de Contas no Brasil**

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

Jarbas Maranhão

#### **3.1 Antecedentes históricos**

##### **3.1.1 No Brasil Colônia**

Todas as pesquisas levam a crer que o vestígio da existência de um sistema de controle das contas públicas no Brasil remonta a uma longa data. Estudos indicam que, mesmo antes de declarada a Independência do Brasil de Portugal, surgiram algumas idéias sugerindo a criação de um órgão com atribuições para controlar as finanças do Estado.

A criação de um organismo com essa finalidade fazia parte do plano financeiro do governo lusitano. Figuram-se aí as primeiras manifestações em busca do efetivo surgimento do Tribunal de Contas.

*O controle de contas no Brasil remonta ao período colonial, sendo expresso, inicialmente, pelas ordenações Afonsinas (1446), Manoelinas (1516) e Filipinas.<sup>8</sup>*

Em 17 de outubro de 1516, o Rei D. Manoel I baixou o *Regimento da Fazenda* operacionalizando toda a arrecadação pública através de *contrato de arrematação*.

---

7. FERREIRA, Pinto. *Comentários a Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1992. 7 v. v. 3. p. 395

8. ARAÚJO, Marcus Valério de. op. cit., p. 75.

No regime das Capitânicas Hereditárias (1534) existiam os funcionários que representavam o Poder Real na arrecadação de dízimos e no fortalecimento de ateados de quitação alfandegária.

Com a implantação do sistema de Governadores-Gerais (1549) foi criado o cargo de Provedor-Mor das Contas.

Desde 1580, todo o Reino português achava-se sob o domínio espanhol. Uma das políticas do rei Felipe II da Espanha, foi criar, em 20 de novembro de 1591, o *Conselho da Fazenda*, unificando o controle das finanças do Reino, Índia, África e outros.

Já pelo Regimento dos Contos do Reino e Casa, publicado, em 3 de setembro de 1627, por D. Felipe IV, outro Rei da Espanha, os funcionários no Brasil passaram a estar ligados ao órgão fiscalizador do Reino.

Desfeito o domínio espanhol em 1640, o rei português, D. João IV, instala, em 14 de julho de 1642, o *Conselho Ultramarino*, que passou a controlar, nas Colônias, os dízimos reais e as taxas sobre passagens e tráfico de escravos, cabendo-lhe, também, coordenar o processo de aprovação régia dos contratos assinados pelas Colônias.

Expulsos os holandeses do território nacional, a partir do século XVII, o Brasil tornou-se a mais importante colônia da Coroa lusitana.

Através de uma política expansionista, o governo português desejava ampliar as bases econômicas de suas colônias, com objetivo de assegurar a supremacia no controle dos continentes sob sua jurisdição.

Em 1648, D. João IV ordenou o cumprimento desse regimento aos Contos do Estado do Brasil, consoante o estabelecido no Regimento dos Contos do Reino e Casa, demonstrando a estreita ligação entre a fiscalização financeira da Casa dos Contos, que precedeu o Tribunal de Contas português e a fiscalização financeira no Brasil, ainda ligado a Portugal.

Instalado o regime colonial, o reino de Portugal precisava fortalecer o seu sistema financeiro externo.

Nesse período, o Brasil não possuía leis próprias, a *legislação portuguesa é a que se aplicou no país: alvarás e cartas régias, algumas especificamente de âmbito local no Brasil, e entre estas, a de 1680, que criou a junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionada à de Lisboa, e as Juntas das Fazendas das Capitânicas.*<sup>9</sup>

Em Portugal, por iniciativa do Marquês de Pombal, através do chamado *Código Pombalino*, de 22 de dezembro de 1761, prosperou a reforma financeira culminando na criação do Tesouro Geral e Real Erário e os Conselhos da Fazenda, responsável pela centralização de toda administração fazendária para a fiscalização das contas públicas, resultando num reagrupamento territorial, estabelecendo-se as contadorias-gerais do Território da Relação do Rio de Janeiro, África Ocidental e Oriental, Ásia Portuguesa, do Maranhão e das Comarcas do Território da Relação da Bahia.

9. TENÓRIO, Igor. Direito financeiro brasileiro. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 4, n. 4, 73-91, abr. 1973.

A transferência da Coroa Real, para o Brasil, mudou de modo significativo as relações coloniais e, conseqüentemente, os laços financeiros entre os dois governos. Após a chegada, em 1808, de Dom João, Príncipe Regente e futuro D. João VI, ocorre a instalação do Erário Régio e a criação do Conselho da Fazenda, através do Alvará de 28 de junho de 1808. Com este ato o controle interno no Estado do Brasil do Reino Unido de Portugal e Algarves, dá seus primeiros passos, tendo a responsabilidade de acompanhar a execução da despesa pública.

Anos mais tarde, em 1821, ocorre a criação do cargo de Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, visando proteger e fortalecer o erário pátrio.

Com a transferência da Coroa portuguesa, em 1808, o Brasil teve seus incentivos financeiros reduzidos, razão pela qual passou por uma forte crise econômica, financeira, política e social, desencadeando-se na Colônia um sentimento de independência. Diante disso, estabeleceu-se um conjunto de ações voltadas para o fortalecimento do governo brasileiro, o que culminou com rompimento político em relação ao Reino lusitano advindo em conseqüência a emancipação política de 1822.

### 3.1.2 No Primeiro Império

Depois dos movimentos sócio-políticos, em 7 de setembro de 1822, aconteceu a declaração da Independência do Brasil, iniciando-se o período de gestão governamental, genuinamente, brasileiro. Com este acontecimento marcante da história nacional novos fatos surgiram, a saber: outorga-se a primeira Carta Política, intitulada a *Constituição do Império*; o Erário Régio foi transformado no Tesouro pela Constituição monárquica de 1824, organizando-se a contabilidade pública no Império do Brasil, quando surgiram os primeiros balanços gerais de fim de ano e orçamento geral para o ano seguinte.

Importa trazer à memória que no dia 3 de maio de 1823, quando da instalação do primeiro Colégio Constituinte brasileiro, D. Pedro I, reconhecido como Imperador Constituinte e Defensor Perpétuo do Brasil, deixou evidente sua preocupação com o fortalecimento da Fazenda Pública. Em seu discurso na sessão de abertura da Constituinte dizia que *em todas as administrações se faz sumamente precisa uma grande reforma; mas nesta da Fazenda muito mais, por ser a principal mola do Estado*.<sup>10</sup> Mas não foi dessa vez, ainda, que o Brasil experimentou a sua primeira Assembléia Constituinte.

O Imperador resolveu dissolver a Assembléia Constituinte que ele mesmo havia convocado. Isto aconteceu na madrugada de 11 para 12 de novembro de 1823, episódio conhecido como “Noite da Agonia”, quando convocou através de um decreto um Conselho de Estado para elaborar um projeto de Constituição para o país.

Verdade é que a solidificação e o florescimento das idéias para se instalar um Tribunal do Erário fixaram suas bases nesta época. A Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em 25 de março de 1824, pelo imperador D. Pedro I, trazia

---

10. BONAVIDES, Paulo, ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Brasília: Paz e Terra, 1988. 940 p. p. 21.

no artigo 170 alguma noção sobre a figura da Corte de Contas, determinando a organização do Tesouro Nacional, que funcionaria como órgão fiscalizador das finanças públicas, organizando a contabilidade pública, com os primeiros orçamentos e balanços. Tal dispositivo constitucional expressava que:

A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a hum Tribunal, debaixo do nome de “Thesouro Nacional,, aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação, e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Auctoridades das Provincias do Imperio.<sup>11</sup>

Os artigos 37 e 172 da mesma Constituição submetia o Governo à anuabilidade na prestação de contas, devendo o seu relatório ser publicado na imprensa para conhecimento público e ficando a sua aprovação dependente de votação pelo Parlamento.

Por aí se percebe claramente que a Carta de 1824 não contemplava o Tribunal como um órgão autônomo para o controle das contas públicas, mas, tão somente, um Tesouro Nacional, responsável pela receita e despesa, por isso muitos políticos buscavam aperfeiçoá-lo.

As idéias começavam a sair dos planos para o papel. Em 26 de junho de 1826, Felisberto Caldeira Brant Pontes de Oliveira Horta (Visconde de Barbacena) e José Ignácio Borges apresentaram a matéria, em forma de Projeto, ao Senado do Império, propondo a reorganização das Secretarias de Estado.

Nesta proposta parlamentar apareceu a primeira tentativa de instituir entre nós o Tribunal de Revisão de Contas, que José Ignácio sugeriu se chamasse Tribunal de Exame de Contas. O sistema preconizado era o do exame *a posteriori*, combatido por Manuel Jacinto Nogueira da Gama, notabilizado como o Marquês de Baependi, por achar que o exame das contas e documentos em nada serviria, senão para o aumento das despesas com os nele empregados. Pontes de Miranda argumenta que *...se, de um lado, combatia a criação proposta, por outro se manifestava partidário de um Tribunal de Contas mais eficiente, mais poderoso.*<sup>12</sup>

Embora destinada apenas à Corte e à Província do Rio de Janeiro, a primeira Lei Orçamentária brasileira, foi editada em 14 de novembro de 1827. Antes, o Império regia-se pelas leis financeiras coloniais, o que gerava descontrol e abusos.

A idéia de criação de um Tribunal de Revisão de Contas continuava viva e em 1830 ecoava a voz de Bernardo Pereira de Vasconcelos, pedindo um Tribunal para examinar as Contas do Estado, sob pena de nulidade de todos os atos executados pelo governo.

Na efervescência das mudanças institucionais exigidas pelo Parlamento Imperial, surgiu o Tribunal do Tesouro Público Nacional, criado pela Lei nº 657, de 4

11. BRASIL. Ministério da Justiça. *O constitucionalismo de D. Pedro I no Brasil e em Portugal*. Brasília: [Imprensa Nacional], 1994. 208 p. p. 65.

12. MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1967*. com a Emenda nº 1, de 1969. 2. ed. rev. 2. tir. São Paulo; Revista dos Tribunais, 1973. 6v. v. 1. p. 244.

de outubro de 1831, unificando as atividades do Tesouro Nacional e do Conselho de Fazenda.

Com o advento da Lei Adicional, de 12 de agosto de 1834, que fez algumas alterações e adições à Carta Imperial, os orçamentos provinciais passaram a ser votados por suas Assembléias, e os municipais pelas respectivas câmaras.

Em 1835, o deputado Manoel do Nascimento Castro e Silva propõe a criação de um Tribunal, para tomada de contas de todas as repartições e dos que arrecadam e despendem dinheiros públicos, herdeiros, recebedores, pagadores etc.

Idêntico comportamento teve o referido deputado, em sessão de 9 de setembro de 1837, ao apresentar um Projeto de Lei escrito sobre o pretendido Tribunal, ampliando ainda mais as suas atribuições.

Por sua vez, Marquês de Abrantes, titular da pasta fazendária, apresentou ao Parlamento em 1838, proposta para criação de um Tribunal de Contas com função judicante, no entanto, a idéia, mais uma vez, não vingou.

Embora, em número reduzido, é bom se registrar as divergências referentes à idéia da criação de um Tribunal de Contas, sendo uma delas a de Cândido Batista de Oliveira, Ministro da Fazenda em 1839, que encontrava na publicidade obrigatória do Tesouro, feita de modo regular e orientada na Lei, maneira correta de fiscalização das contas pelo Estado.

### 3.1.3 No Segundo Reinado

Apesar de algumas objeções, por parte de alguns opositores, à criação de uma Corte de Contas, vários ilustres procuraram meios para aperfeiçoar o Tesouro.

No segundo império, em 1840, Manuel Alves Branco, homem de grande competência e prestígio, então Ministro da Fazenda no Império, volta a insistir na criação do Instituto, mas somente em 1845 aperfeiçoou a proposta e elaborou um notável projeto insistindo na criação de um Tribunal de Revisão de Contas, inspirado no modelo europeu, com a dupla função de julgar, anualmente, as contas dos responsáveis e mandar prender os desobedientes e contumazes, acreditando, ser o ente público uma das grandes e indeclináveis molas do mecanismo governamental.

Depois de receber parecer favorável da Comissão da Fazenda na Câmara dos Deputados, sua idéia foi esquecida e de acordo com as lições do jurista Caio Tácito, *o projeto de lei não prosperou e, conforme o diagnóstico de Rui Barbosa, “dormiu o bom sono de que raramente acordam as idéias úteis”*.<sup>13</sup>

Com a reforma de Itaboraí, pelo Decreto nº 736, de 20 de novembro de 1850, surge o Tribunal do Tesouro, composto pelo Ministro da Fazenda e quatro Conselheiros, Diretores Gerais do Ministério, desempenhando funções de julgar certos recursos fiscais, bem como proceder tomada de contas dos funcionários arrecadadores tesoureiros e pagadores do governo imperial.

13. TÁCITO, Caio. A moralidade administrativa e a nova lei do Tribunal de Contas da União. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 190, out./dez. 1992. p. 48.

Na Câmara dos Deputados, em 1857, o Visconde de Uruguai e José Antônio Pimenta Bueno (Marquês de São Vicente) apresentaram proposições no sentido de se criar um Instituto de Contas sem, entretanto, sem atingir seus intentos.

O Ministro da Fazenda, João Maurício Wanderley, em 1858, também teve semelhante posicionamento, propondo uma ação mais direta sobre os funcionários públicos e uma maior agilidade na tomadas de contas.

Francisco de Salles Torres, em 1859, ampliou a competência desse Tribunal do Tesouro, criando uma Diretoria de Tomadas de Contas.

Neste ano e em 1860, uma série de decretos trouxeram alterações sobre os processos de julgamento de contas e a jurisdição do órgão controlador, tratando-o como Tribunal Administrativo e Corpo Consultivo.

Atendendo a inúmeros clamores, ressurgiu o propósito de se ter um Colegiado de Contas quando Paulino José Soares de Souza, em 1865, defende a inteira independência, inclusive financeira, dos membros do Tribunal, atribuindo-lhes as prerrogativas necessárias ao bom desempenho da função.

Nova reorganização do Tribunal foi levada a cabo pelo Decreto nº 4.153, de 6 de abril de 1868.

No ano de 1878, Gaspar Silveira Martins e o Visconde de Ouro Preto, em 1879, defenderam também a instituição do órgão, e uma década depois, por volta de 1889, foi a vez de João Alfredo destacar como urgente a criação de uma instituição para garantir e fiscalizar a boa administração dos valores públicos.

E assim, por pouco o Império não conheceu seu Tribunal de Contas. Outras celebridades imperiais como José Antônio Pimenta Bueno, Joaquim José Rodrigues Torres (Visconde de Itaboraí), José de Alencar e Afonso Celso de Assis também apresentaram propostas em defesa da instituição, mas sem êxito, adiando o nascimento da Corte de Contas.

A polarização em torno da criação de um Tribunal de Contas duraria quase um século, dividida entre aqueles defensores da sua necessidade, opinando por um órgão imparcial e independente, e aqueles opositores à criação da Corte, por entenderem que as finanças públicas podiam continuar sendo controladas pelos próprios homens que as realizavam.

Para que se tenha uma idéia do embate político em busca da criação de um mecanismo para o controle dos gastos públicos, podemos transformá-la em números para melhor explicar: em 67 anos de Império, o país teve 77 ministros da Fazenda, cabendo, em média, um mandato de 10 meses para cada um.

A idéia, plantada e regada no Império somente germinaria na República.

### **3.2 O Surgimento do Tribunal (e da República)**

O Império foi o modelo político mais duradouro do Brasil, produto de duas gerações: as do reinado de D. João VI e D. Pedro I.

Com a grave crise política do Segundo Reinado, que se estendeu até o desmoronamento do trono constitucional de D. Pedro II, nasceu um vasto movimento de idéias em busca de um novo regime político para o País.

Este desgaste do governo imperial, resultou na luta pela construção de um novo modelo político para o Brasil. Os anseios da população se acirravam a cada dia e o nascimento do sistema parecia uma conquista irreversível. A velha monarquia ia aos poucos se aniquilando e dando lugar a uma outra forma de governo.

Com a queda do Império, surge um novo regime e algumas decisões políticas e administrativas são tomadas para reorganizar o país. O Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, proclama provisoriamente e decreta a República Federativa como forma de governo da nação brasileira, estabelecendo normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. A Monarquia foi assim substituída pela República.

Depois deste movimento, havia necessidade também de se substituir as leis imperiais para adequar o País a uma nova realidade. Por isso, era necessário elaborar uma nova Constituição.

Ao estudar o assunto, Bonavides e Andrade, relataram:

O primeiro passo do Governo Provisório para o estado de direito republicano se deu com a expedição do Decreto nº 29, de 3 de dezembro de 1889, que instituiu uma Comissão Especial composta de nomes altamente representativos da Campanha republicana, para elaborar o Anteprojeto de Constituição, a ser remetido à futura Constituinte, a fim de servir de base aos debates e, do mesmo passo, por inferência implícita, condensar o pensamento constituinte prévio do Governo.<sup>14</sup>

Enquanto essa Carta não ficou pronta, o Brasil foi dirigido por um governo provisório, que era chefiado pelo marechal Manoel Deodoro da Fonseca e tinha como ministros Aristides da Silveira Lobo, Ferraz de Campos Sales, Rui Barbosa, Quintino Bocayúva, Demétrio Nunes Ribeiro, Benjamin Constant Botelho de Magalhães e Eduardo Wandenkolk.

Dentre outras medidas do governo transitório, coube ao político baiano Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, a iniciativa do lançamento da pedra angular para o surgimento de uma Corte norteada pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância, energia e com poderes para controlar os gastos públicos, ao editar o Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890.

Foi criado, assim, o Tribunal de Contas, quando tivemos, enfim, a institucionalização do Instituto (ver a íntegra do Decreto no Anexo 1).

Embora este Decreto tenha criado o Tribunal, *não chegou a ser executado e nem teve regulamentação*<sup>15</sup>. Rui Barbosa havia nomeado um grupo de trabalho responsável pela elaboração do projeto para regulamentação do Decreto, mas esta

---

14. BONAVIDES, Paulo, ANDRADE, Paes de. Op. cit. p. 213.

15. FERREIRA, op. cit., v. 1, p. 300.

Comissão entregou os resultados nos derradeiros dias em que ocupara o Ministério não podendo rever o Projeto que seria mais tarde inscrito na Constituição.

No dia 15 de novembro de 1890, um ano após a Proclamação da República, o Congresso Constituinte começou a se reunir para elaborar uma Constituição republicana para o Brasil. Muitos políticos importantes se reuniram para apresentar o documento que seria a Carta Magna do novo regime.

Finalmente, surge a primeira Constituição republicana do Brasil, tendo sido promulgada em 24 de fevereiro de 1891, modelada que foi no presidencialismo dos Estados Unidos da América.

Em seu texto, dentre outras conquistas para o novo regime político do Brasil, a Carta republicana, pela primeira vez elevou o Tribunal de Contas à posição constitucional, dando a ele importante passo para o controle e fiscalização das finanças públicas.

### 3.2.1 A constitucionalização do Tribunal de Contas

Ainda sob a influência das idéias de Rui Barbosa, esse Mandamento Constitucional apresentou várias inovações para o País e grande contribuição para a história constitucional brasileira, onde destacamos a institucionalização definitiva da Corte de Contas, inscrevendo em seu artigo 89, um capítulo histórico do Tribunal de Contas, elevando-o ao nível constitucional.

Sob o manto da Constituição republicana, após cerradas batalhas *é instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso*. Dizia, ainda, que *os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão seus lugares por sentença*.<sup>16</sup>

João Barbalho chamou este Tribunal de Contas, de uma das grandes e indeclináveis molas do mecanismo governamental, de cujos relatórios *fica o parlamento habilitado a conhecer da realidade e da legalidade dos atos da administração em matéria fiscal, para serem corrigidos os abusos e punidos, quando criminosos*. No mesmo sentido e com um pouco mais de clareza, Aureliano Leal doutrinava como função do Tribunal de Contas, limitativamente, *apurar e verificar a legalidade das contas, transmitindo o seu juízo ao Congresso. Liquida-as, i.e., apura-as, balanceia-as, e, em seguida, verifica a sua legalidade. Começa, depois, a ação definitiva do Congresso*.<sup>17</sup>

Este artigo atribuiu, originariamente, ao Tribunal de Contas a competência para o exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União, cujo mecanismo de fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio.

16. BRASIL. Constituição. *Constituições do Brasil*. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1958. 701 p. p. 138.

17. BISPO, Luiz. Tribunal de Contas – II. In: FRANÇA, Rubens Limongi (Org.). *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 75. p. 61.

Mas esse não era o entendimento de todos, como é o caso de Tristão de Alencar Araripe, sucessor de Rui Barbosa no Ministério da Fazenda, conforme relata, em magníficas lições Alfredo Buzaid:

Cotejando o Decreto 966-A com o artigo 89 da Constituição, discordara da fiscalização prévia, declarando que o legislador constituinte parecia ter-se inclinado ao sistema francês (fiscalização a posteriori), afastando-se da escola que exige o exame prévio da autorização ministerial, pois não se encontra tal exigência nos termos da disposição citada na Constituição, mas sim a de serem as contas julgadas antes de prestadas ao Congresso. Tristão Araripe não estava com a razão.<sup>18</sup>

Daí por diante passa o novo organismo por diferentes vicissitudes. Apesar da cautela do constituinte, não logrou ele evitar que, embora inconstitucional no regime de 1891, tal Tribunal, com expressa violação do art. 15, viesse a ser convertido, também, em órgão julgante com a edição da Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, que reorganizou os serviços da Administração Federal, por força do contido no art. 2º, alínea “b”, cabendo ao Ministério da Fazenda, dentre outras, a competência privativa pelo expediente do Tribunal de Contas. Previu, também, no disposto do art. 12, alínea “b”, a substituição do Tesouro pelo Tribunal de Contas, *in verbis*:

Extingue-se no Ministério da Fazenda: a) .....; b) o Tribunal do Tesouro Nacional, logo que se ache constituído o Tribunal de Contas, passando a este as atribuições de julgar, ora commettidas àquelle, ficando as attribuições meramente consultivas ou administrativas da corporação extinta ao Ministro da Fazenda, que despachará com audiencia singular ou collectiva dos respectivos directores.<sup>19</sup>

Em clima de grave crise financeira, em abril de 1892, o então Presidente da República Floriano Peixoto nomeia Innocêncio Serzedello Corrêa para o cargo de Ministro da Fazenda.

Coube a Serzedello Corrêa, delinear e referendar a regulamentação provisória da Lei, o que ocorreu com a edição do Decreto nº 1.166, de 17 de novembro de 1892, dando a primeira organização ao Tribunal de Contas já inscrito na primeira Carta Magna da República e segunda do Brasil.

No Decreto firmou-se competência para a recusa impeditiva absoluta. Em razão disto, acirrou-se no Congresso Nacional grandes discussões, encontrando-se inimigos radicais, como Alfredo Torres, e defensores, como Leopoldo de Bulhões. O projeto de regulamentação da Corte foi à sanção, tendo sido vetado por Floriano Peixoto.

À frente dos problemas que afetavam a Fazenda Pública, Serzedello Corrêa voltou-se para a implantação do Tribunal de Contas, que, graças aos seus esforços,

---

18. BUZOID, Alfredo. O Tribunal de Contas no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, n. 62, 1967. p. 41

19. BRASIL. *Coleção das Leis* partes I e II de 24 de fevereiro a 30 de junho. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892. v. 1. p. 45.

foi instalado em 17 de janeiro de 1893, sob a presidência do ex-Senador do Império Manoel Francisco Corrêa.

A solenidade de inauguração foi realizada no terceiro pavimento, na ala direita do histórico casarão do antigo Tesouro Nacional, situado na Rua do Sacramento, mais tarde Avenida Passos. Na primeira Reunião, além de Serzedello, estiveram presentes o Presidente do Tribunal de Contas, Doutor Manoel Francisco Corrêa, diretores, os Senhores José da Cunha Valle, Francisco Augusto de Lima e Silva, José Ignácio Ewerton de Almeida e Dídimo Agapito da Veiga Júnior, ex-Senador do Império, representando o Ministério Público.

Naquele evento ficou estampada, nos rostos dos presentes, a gloriosa vitória da implantação da Instituto de Contas pátrio. Criado um ano após o advento da República, passou-se mais um para que fosse institucionalizado pela Constituição, até ser definitivamente implantado.

Ressalta-se, que quando se quis extinguir a fiscalização prévia, Serzedello Corrêa demitiu-se do cargo de Ministro, em defesa das verdadeiras funções do Tribunal de Contas.

A Lei nº 393, de 8 de outubro de 1896, possibilitou a primeira organização do Tribunal e as sucessivas reformas ocorridas em, 1911, 1918 e 1922 reformularam tal entidade e a aperfeiçoaram, atribuindo-lhe maior consistência institucional em prol do zelo do dinheiro público.

Ao longo de sua trajetória, o Tribunal de Contas, tornou-se uma instituição útil e proveitosa, órgão imparcial, acima das motivações político-partidárias, auxiliando o Estado no exame e prestação de contas, tendo assim uma viva importância na história nacional; na consolidação da República e no regime constitucional moderno, graças a Rui Barbosa, seu criador, intérprete e patrono, e a Serzedello Corrêa, eterno combatente da transparência no controle do erário público.

#### **4 O Tribunal e a construção da República**

*Quando, na República, o Povo no seu todo tem o poder soberano é uma Democracia.. Quando o poder soberano esta nas mãos de uma parte do Povo, chama-se Aristocracia.*

Montesquieu

A base de um regime político se consolida com o fortalecimento das suas instituições. Com o advento da República surgiram vários órgãos importantes no campo da democratização das ações do Estado. Esta foi uma das molas de sustentações defendidas pelos republicanos ao longo da solidificação do novo sistema político. Como exemplo, podemos citar a criação, já na primeira Carta republicana, do Supremo Tribunal Federal cuja responsabilidade se concentrava no zelo da Lei Maior.

Os republicanos buscavam encontrar na *res publicae* – coisa pública - uma forma de governar o Estado de modo que o povo exercesse a soberania diretamente,

ou por meio de seus representantes, diferente da Monarquia, onde o rei imperava com seu poder absoluto.

Ao lado do ideal de se construir um novo modelo político caminhava, também, o desejo de um Tribunal de Contas, onde se buscava uma instituição capaz de atuar na fiscalização e controle do erário público de modo independente e em parceria com a finalidade do Estado.

O Poder Público, como sabemos, é o agente do bem comum. Cabe-lhe satisfazer as necessidades coletivas, principalmente aquelas relativas à educação, saúde, saneamento, energia, transporte coletivo etc. Para disseminar tais benefícios à população é indispensável efetuar despesas, onde se requer a utilização dos recursos públicos, arrecadados desta população para que a ela voltem sob a forma de escolas, hospitais, estradas, iluminação etc. Vê-se, logo aqui, que o dinheiro arrecadado pelo Poder Público, com base em seu poder de império, não lhe pertence e sim ao povo.

Este Poder Público é, apenas, o seu guardião, o seu fiel depositário e o seu administrador, atuando através dos agentes políticos e dos servidores públicos visando, precipuamente, à obtenção daquele desiderato, isto é, o bem comum do povo.

Diante disto, o próprio Estado através de órgãos especializados como o Tribunal de Contas, deve fazer o controle de tais recursos, a fim de que os objetivos deixem de ser atingidos, dentro dos estreitos parâmetros de legalidade, legitimidade e economicidade, constituindo-se num pilar para a democracia do país. Pois só assim que se constrói a verdadeira República.

#### **4.1 O legado de Rui Barbosa**

Rui Barbosa, jurista, escritor, jornalista, orador e político, nasceu na Bahia, na cidade de Salvador, em 1849 e faleceu em Petrópolis, Rio de Janeiro, em 1923, deixando inesquecíveis lições e inesgotáveis fontes de sabedoria registradas em diversas obras clássicas.

Não é tarefa fácil mensurar a dimensão da contribuição dada por este político ao povo e à nação brasileira e para não lhe cometer qualquer injustiça, abordaremos, nas linhas seguintes, somente algumas considerações acerca da sua participação como patrono do Sistema Tribunal de Contas em nosso país.

Na República, recentemente implantada, assumiu a Vice-Presidência do Governo Provisório e o cargo de Ministro da Fazenda em pleno período de agitação econômica, quando promoveu a política econômica do *Encilhamento*.

Rui foi o advogado e defensor incansável da idéia de criação da Corte de Contas. Em sua exposição de motivos (ver anexo 2) para apresentação do decreto criador, deixou sublinhadas essas palavras:

O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem propor-vos é 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, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.<sup>20</sup>

Entre tantos feitos importantes, editou no dia 7 de novembro de 1890 o Decreto n° 966-A criando o Tribunal de Contas com a finalidade de fiscalização e controle dos gastos públicos, época em que teve a oportunidade, também, de redigir a primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, inscrevendo em seu texto artigo que constitucionalizou a existência da Corte de Contas do Brasil.

Reconheceu a necessidade de inscrever o Tribunal de Contas no texto constitucional, a fim de que o legislador ordinário nem abolisse, nem lhe enxertasse missão outra que não fosse a de liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Deixou assim, o baiano Rui, sua imensa contribuição à construção da República, à criação do Tribunal de Contas, fazendo do Brasil um país de maior grandeza.

#### **4.2 A contribuição de Serzedello Corrêa**

Innocêncio Serzedello Corrêa, nasceu em Belém do Pará, a 16 de junho de 1858, e faleceu em 5 de junho de 1932 na cidade do Rio de Janeiro, aos 75 anos de idade.

Serzedello foi acima de tudo um homem de ação decisiva, pois sempre lutou pelas suas concepções, numa evangelização sem silêncios em prol dos destinos da República, tendo sido chamado, por seus contemporâneos, de “sentinela vigilante da República”.

Na galeria dos brasileiros ilustres, Serzedello Corrêa ocupa lugar de destaque. Foi Ministro de Estado da Fazenda; Ministro das Relações Exteriores; Ministro da Justiça e Interior; Ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas; General do Exército; Engenheiro militar; político de assinalado relevo e, acima de tudo, um brasileiro digno da sua pátria, honrando-a em todas as oportunidades.

Como Ministro da Fazenda, no período de 31 de agosto de 1892 a 30 de abril de 1893, implantou e conduziu a instalação do Tribunal de Contas.

Exibia uma notável personalidade na defesa da independência da Corte e na fiscalização das contas públicas. Era um homem de grande honradez e primava pelos princípios éticos da nova Corte.

Porém, não tardara, fatos políticos cercearam seu desejo de fazer do Tribunal uma instituição forte e com poderes para fiscalizar o erário.

Logo após a sua instalação, o Tribunal de Contas considerou ilegal a nomeação, feita pelo Presidente Floriano Peixoto, de um parente do ex-Presidente Deodoro da Fonseca. Inconformado com a decisão do Tribunal, Floriano Peixoto mandou redigir decretos que retiravam do Órgão de Contas a competência para impugnar despesas consideradas ilegais.

---

20. EXPOSIÇÃO de motivos sobre a criação do Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 25, n. 62, p. 180-190, out./dez. 1994.

O Ministro da Fazenda Serzedello Corrêa, não concordando com a posição do Presidente demitiu-se do cargo, expressando-lhe sua posição em carta de 27 de abril de 1893, cujo texto básico é o seguinte:

Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples chancelaria do Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e, vós o sabeis, é preciso antes de tudo legislar para o futuro.

Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagem para a moralidade da administração.

Se, porém, ele é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco, e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso.

Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei, e só dentro dela eles mantêm-se e são verdadeiramente independentes.

[...] Pelo que venho de expor, não posso, pois, Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo-vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor, indicando-me sucessor.

Devo, finalmente, dizer-vos que, como republicano e como militar, continuo à vossa disposição em qualquer cargo ou comissão que julgardes dever confiar-me, desde que não seja a de Secretário ou Ministro de Estado.

Sou de V. Exa. com o maior respeito, estima e alta consideração, admirador e amigo atencioso.<sup>21</sup>

Esta foi a grande contribuição de Serzedello Corrêa, dádiva que resultou numa longa tradição do controle e fiscalização das contas públicas, símbolo de consagração do TCU como entidade indispensável para os dias atuais.

## 5 Tribunal de Contas da União

*Neste Tribunal, que é de Contas, julgamos contas. Através delas e via de consequência é que julgamos homens.*

Wagner Estelita Campos

O TCU como conhecemos, foi fruto de grandes esforços praticados pelos defensores do controle da gestão pública, sendo hoje uma instituição de indubitável reconhecimento nacional e internacional.

21. MACHADO, Eurico Serzedello. *Um republicano*: a vida de Innocência Serzedello Corrêa. Rio de Janeiro: Companhia Editora Americana, 1972. 177 p.

Ao longo da sua existência sempre teve como objetivo a guarda do erário público, atribuição que lhe foi confiada pela sociedade contribuinte. A evolução da sistemática de controle tem repercutido positivamente na moralidade da Administração Pública. *Entre os meios preventivos, em garantia da boa gestão orçamentária, avança historicamente a criação do Tribunal de Contas, como fiscal da exação nas obrigações financeiras assumidas pelo poder público.* <sup>22</sup>

Caracteriza-se por ser um órgão técnico de que se vale o poder político para fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluindo os da administração descentralizada. Como representante, ou delegado do povo, situa-se na Administração Pública, a fim de coordenar e fiscalizar os negócios da Fazenda Pública, acompanhando a execução da lei orçamentária e julgando as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos.

Esta, no entanto, não é sua única e exclusiva atribuição. Cabe-lhe, ainda, acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões; bem como dar registro obrigatório a todo ato administrativo, que resulte obrigação, ou compromisso para a União.

A partir do Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, acrescentou-se a expressão *União*, cuja designação foi *consagrada na letra constitucional, com a redação dada pela Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969, à Carta Política de 1967* <sup>23</sup>, quando passou a chamar-se Tribunal de Contas da União – TCU.

Em sentido genérico poderíamos atribuir ao vocábulo Tribunal de Contas uma Corte estruturalmente organizada com o poder de decidir sobre contas de um governo. A expressão *Tribunal de Contas*, adotada pelo Brasil, vem desde a criação do Instituto, em 1890, sob a inspiração do ilustre brasileiro Rui Barbosa.

Denomina-se *Tribunal*, porque tem o poder de julgamento. Cabe-lhe julgar contas e não pessoas, conforme os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, fiscalizando o erário do povo.

Particularmente, individualiza-se pela expressão *Contas* por ter o poder de tomar contas aos encarregados da gestão financeira do País, verificando sua aplicação adequada e colaborando com o Estado na busca do bem comum da sociedade. *Contas* expressa um nome técnico, que identifica um componente patrimonial (bens, direitos, obrigações ou patrimônio líquido) ou componente de resultado (despesas e receitas).

É da *União*, isto é, pertence à República Federativa do Brasil, o que lhe permite atuar como órgão federal, tendo jurisdição em todas as Unidades do território nacional.

---

22. TÁCITO, op. cit., p. 48.

23. BRASIL. Tribunal de Contas da União. ***O Tribunal de Contas da União***. Brasília: TCU / Serviço de Relações Públicas, 1978. 26. Texto em Português e Inglês.

## 5.1 Ministério Público Junto ao TCU

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União que hoje conhecemos, como órgão próprio, dotado de garantias e isenções peculiares à natureza de sua função, é também uma instituição detentora de uma história secular.

Foi instituído através do Decreto nº 1.166, de 17 de novembro de 1892. Quatro anos mais tarde, o Decreto nº 392, de 8 de outubro de 1896, reorganizou o Tribunal de Contas atribuindo ao Ministério Público a guarda da observância das leis fiscais e dos interesses da Fazenda Federal perante a Corte de Contas da União, conferindo-lhe personalidade própria e inteira liberdade de ação, atuando como representante dos interesses da Lei, da Justiça e da Administração Pública.

Mais recentemente Mazzilli lembra que *o Dec-Lei nº 199, de 15 de fevereiro de 1967, ao tratar do Tribunal de Contas da União, dispunha que o Ministério Público junto àquela Corte de Contas compunha-se de um procurador.*<sup>24</sup>

Já na Carta de 1988 o órgão ganhou novas dimensões. Como enfatiza Jorge Ulisses Fernandes:

Com visão atenta à realidade histórico-política-organizacional do País e buscando dar assento na Carta Magna às mais relevantes instituições, o legislador constituinte não olvidou de destacar, com artigo próprio, esse parquet especializado, como se observa: ‘Art. 130 – Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.’ ”. E conclui: “Um século de existência de uma instituição a serviço de um ideário tão nobre merece ser destacado nessa marcha irreversível de uma sociedade para ocupar condignamente o espaço que lhe reserva a história.”<sup>25</sup>

A institucionalização do órgão no plano constitucional foi fruto de sucessivos e prolongados contatos com parlamentares, relatores e líderes partidários, no sentido de bem posicionar e discernir peculiaridades e singularidades do *parquet* que atua junto ao Tribunal de Contas da União, como integrante da Corte de Contas e não uma ramificação do Órgão Federal (Ministério Público da União) que funciona junto ao Poder Judiciário. É o que ratifica o artigo 130 da Lei Maior, confirmando uma longa trajetória do direito brasileiro.

Suas funções básicas, consoante preconiza a Lei nº 8.443/92, em capítulo destacado, consistem em promover a defesa da ordem jurídica, requerer as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário perante o Tribunal, manifestar-se em todos os assuntos sujeitos à deliberação da Corte e interpor os recursos admitidos em lei.

24. MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público no Tribunal de Contas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 78, n. 650, p. 40-52, dez. 1989. p. 47.

25. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 30, n. 119, p. 233-244, jul./set. 1993.

Assim, a atuação deste órgão junto ao TCU propicia promover, completar instrução e requerer no interesse do Poder Público, a correta aplicação do dinheiro público.

## **6 O TCU e o Poder Legislativo**

*Dúvida não restará de que a missão atual do Tribunal de Contas da União se nucleia na implantação definitiva do novo sistema de controle externo a seu cargo, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, devendo atuar, para isso, em coordenação estreita com o controle interno.*

Golbery do Couto e Silva

Para a correta utilização e manuseio do erário público é preciso que a própria assembléia popular constituída fiscalize o Tesouro e sua adequada aplicação ou crie órgãos especializados para tal finalidade.

Quando o TCU acompanha e fiscaliza, diretamente ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento e quando julga da legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões funciona como órgão auxiliar do Poder Legislativo, de que é parte integrante. Mas, quando julga as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores de entes autárquicos e corporação autônoma. Suas decisões, transitadas em julgado, podem ser revistas pelo Poder Judiciário, que as acatará, enquanto forem conformes à lei.

Se ao Poder Público não pertence o dinheiro que ele utiliza e do qual é mero gestor, nasce para os seus titulares o dever de informar ao povo a maneira como os recursos a este arrecadados foram empregados, durante o exercício para o qual foi legalmente autorizada a sua utilização. Esta informação se presta ao Poder Legislativo, que, em nome do povo, autoriza as despesas, mediante discussão e aprovação da lei orçamentária.

O Tribunal de Contas, constitucionalizado pela Constituição de 1891, art. 89, vem, desde então, ampliando suas atribuições direcionadas ao controle externo da Administração Pública no seu mais amplo sentido.

Órgão eminentemente técnico-jurídico auxilia o Legislativo, a quem cabe, precipuamente, o controle externo e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Público, concedendo-se a ele, Legislativo, que os exerça com certa liberdade decorrente da sua própria natureza política.

Assim, o Tribunal de Contas é o órgão técnico de que se vale o poder político para fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluindo os da administração descentralizada.

Com a Carta Magna de 1988 consolidou-se o pleno entrosamento da Corte de Contas com o Congresso Nacional, definindo com precisão, em diversos de seus dispositivos, a co-participação das duas instituições na persecução dos mesmos ideais: a vigilância do Tesouro Nacional.

As afinidades de ação do Tribunal e do Poder Legislativo podem ser vislumbradas nos arts. 71 e 72 da Constituição vigente.

## **7 O TCU nas constituições brasileiras**

*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.*

Rui Barbosa

Ao longo de sua existência o Tribunal de Contas tem estado presente em quase todas as constituições brasileiras. A única exceção está na Constituição imperial, ainda assim, constata-se nesta uma preocupação com o controle da fazenda pública. O Anexo 3 mostra a posição constitucional do TCU com os respectivos dispositivos a ele relacionados ao longo da história da Corte.

### **7.1 Vestígios do Tribunal na Carta Imperial**

Após a dissolução da Assembléia Constituinte, em 1823, o Brasil conheceu sua primeira Constituição, a do Império, que foi outorgada e jurada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824. O texto desta Carta não faz alusão sobre um Tribunal de Contas. O Brasil não possuía ainda um sistema político adequado ao controle e à fiscalização das contas públicas do governo, recentemente, desvinculado de Portugal.

No entanto, podemos encontrar no Diploma Magno do Império alguns vestígios de controle de gastos, quando o art. 170 encarregou a receita e a despesa da Fazenda Nacional a um Tribunal a que chamou de Tesouro Nacional para regular a administração, arrecadação e contabilidade em correspondência com as tesourarias e autoridades das províncias. Estabeleceu, ainda, a obrigatoriedade de o ministro da Fazenda apresentar um balanço geral da receita e despesa do referido Tesouro Nacional do ano antecedente.

Nenhuma Suprema Carta teve duração tão longa quanto a do Império, cuja vigência permaneceu cerca de 65 anos, sendo substituída por outra somente em 15 de novembro de 1889, quando foi proclamada a República no Brasil.

### **7.2 A presença da Corte na Constituição de 1891**

No longo período compreendido entre a instalação do governo do Império até a chegada da República, o desejo de criar um Tribunal de Contas não ficou adormecido e durante este tempo surgiram brilhantes idéias que culminaram no surgimento da Corte.

Instalada a República no Brasil surge a segunda Constituição brasileira que foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Diferentemente da anterior, traz em seu

texto a figura do Tribunal de Contas, atribuindo-lhe, a competência para liquidar as contas da receita e despesa e verificar da sua legalidade, antes de serem submetidas ao Congresso. Reservou ainda significativas garantias aos seus membros, estabelecendo que estes somente perderiam seus lugares por sentença.

As sucessivas Constituições da República conservaram e ampliaram a presença do Tribunal na competência do controle da despesa pública.

### **7.3 Na Carta Republicana de 1934**

A Constituição de 16 de julho de 1934 manteve o Tribunal de Contas e as delegações a ele pertinentes e sistematizando as suas funções temos: acompanhamento do orçamento e julgamento das contas dos responsáveis pelo erário público, impondo o prévio registro de contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou a despesas, como requisito de serem tidos por perfeitos e acabados, como em geral, qualquer ato administrativo resultante de obrigações de pagamento pelo Tesouro Nacional.

A recusa de registro teria caráter proibitivo, salvo autorização especial do Presidente da República sujeita a revisão pela Câmara de Deputados.

A Lei nº 156, de 24 de dezembro de 1935, dispôs sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, regulamentando o seu funcionamento, descrevendo a sua organização e as demais atribuições.

### **7.4 Na Carta Magna de 1937**

A maior regressão da vida constitucional brasileira foi configurada na Constituição de 10 de novembro de 1937 com sua agressão à democracia, tendo também participação na decomposição do sistema das receitas e despesas públicas, não dando a mínima importância à aprovação das contas do Executivo. Apesar de manter as garantias para os ministros, dotou o Tribunal mais como órgão de assessoramento do chefe do Executivo do que como instituição fiscalizadora dos seus gastos.

Esta, em seu art. 114, manteve a competência da Corte de Contas, incumbindo-lhe emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, a serem julgadas pelo Poder Legislativo.

O Decreto-Lei nº 7, de 17 de novembro de 1937, tentou organizar o Tribunal de Contas, mas foi com o de nº 426, de 12 de maio de 1938, atendendo ao que foi estabelecido no art. 114 da Constituição, que se deu nova organização à Corte do país.

Com o decreto do dia 28 de fevereiro de 1945, pomposamente denominado de Lei Constitucional nº 9, foi retirada a aprovação do Senado para as nomeações dos ministros do Tribunal de Contas, o que passou a ser ato exclusivo do Presidente da República.

## **7.5 Na Constituição Federal de 1946**

A Constituição de 18 de setembro de 1946, que restabeleceu a de 1934 apresentou ligeiras alterações sobre o papel do Tribunal.

Acresceu sua competência com um novo encargo: julgar legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, atribuindo a seus ministros garantias, prerrogativas e vencimentos iguais a dos juizes do Tribunal Federal de Recursos.

O Tribunal de Contas tinha um quadro próprio de pessoal e realizava atribuições dos tribunais, elegendo o seu presidente e demais órgãos de direção.

Competia-lhe elaborar os seus regimentos internos e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos e fixando os respectivos vencimentos.

Cabia ainda ao Tribunal, dentre outras, acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; avaliar a legalidade dos contratos que, por qualquer modo, interessassem à receita ou à despesa e das aposentadorias, reformas e pensões.

Seria sujeito a registro prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecesse, qualquer ato da administração pública de que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste.

A Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949, reorganizou o TCU, atribuindo-lhe, novamente, a missão fiscalizadora da administração financeira federal, especialmente na execução do orçamento público.

## **7.6 Na Constituição de 1967**

O processo de controle das finanças públicas passou por completa reforma com o advento da Constituição de 1967, promulgada a 24 de janeiro de 1967

A estrutura legal do novo sistema assentava-se, fundamentalmente, na chamada Lei da Reforma Administrativa (Decreto-Lei nº 200/67), na Lei Orgânica do TCU (Decreto-Lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967) e nos princípios gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Lei nº 4.320/64).

Esta Carta acabou com o sistema de registro prévio sobre as contas presidenciais, conferindo à Corte a competência para realizar inspeções e auditorias, mantendo todas as demais atribuições do Tribunal estipuladas pela Constituição anterior.

Pela Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, retirou-se do Tribunal o exame e julgamento prévio dos atos e contratos geradores de despesas, sem prejuízo da sua competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional. Eliminou-se, também, o julgamento da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão somente, a apreciação da legalidade para fins de registro.

Como inovação, deu-se incumbência ao Tribunal para o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União,

instituído desde então os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz.

A Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975, regulamentou a fiscalização financeira e orçamentária da União pelo Congresso Nacional.

Com o tempo de vigência da Carta Política de 1967 e demais emendas, ainda sob o regime militar, o país via-se, por força dos sentimentos em favor da democracia, levado a construir um novo modelo político a fim de restabelecer a vontade popular, culminando em breve com a instalação de uma Constituinte no ano de 1985.

### **7.7 Na Carta Política de 1988**

Finalmente, pela Constituição de 1988, o TCU teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

As recentes normas constitucionais relativas ao TCU contidas nesta Lei Magna, correspondem aos almejos buscados pelo seus integrantes e aos anseios da sociedade, mas percorreram uma longa trajetória até o alcance deste objetivo, antes mesmo da feitura do texto final nela contido, como sublinhou o ilustre Ministro Luciano Brandão, ao lembrar:

Podemos assinalar como marco básico e inaugural o 13º Encontro dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em Salvador, em 1985. Ali se constituiu Comissão, integrada por representantes dos Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e da União. Seu objetivo era oferecer sugestões ao debate constitucional, que então se iniciava, no tocante às competências das Cortes de Contas; e demarcar mais claramente o campo de atuação do sistema de controles públicos. Tencionava-se evitar com isso posições institucionais mal definidas ou propostas irrealistas.” E Finaliza: “As atividades da Assembleia Nacional Constituinte desenvolveram-se, assim, de modo a consagrar o conceito do Sistema Tribunal de Contas junto ao Poder Legislativo e perante a Nação.”<sup>26</sup>

Esta foi a Carta que chancelou enfim, a nobreza do Instituto de Contas, o que merece melhor destaque em nosso estudo histórico alinhado adiante.

## **8 O TCU sob a égide da Constituição vigente**

*A missão das Cortes de Contas leva o timbre de uma dimensão pedagógica, que a torna, além de necessária, verdadeiramente*

26. SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 26, n. 102, abr./jun. 1989, p. 175.

*fascinante para quem a exerce com o sentido de grandeza a que se confere a segura garantia da independência, não apenas em face do Executivo, mas de todos os Poderes.*

Armando Falcão

Com a promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, inovações significativas foram introduzidas na dinâmica e no conteúdo do controle dos atos que, mediata ou imediatamente, geram despesas para os cofres públicos.

As mudanças mais importantes ocorridas na Constituição Federal, em relação ao TCU, foram as que lhe atribuíram competências para apreciar a legitimidade e a economicidade de determinados atos da Administração ao lado da apreciação dos aspectos formais de regularidade e legalidade destes atos.

Dentre as competências podemos destacar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público Federal, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, fortalecendo os instrumentos e aspectos de controle.

Assim, a escrituração contábil dá ao administrador a possibilidade de medir a sua ação em termos financeiros.

O controle financeiro fiscaliza toda a movimentação financeira realizada no exercício, desde o primeiro ao último dia.

A fiscalização orçamentária diz respeito à verificação da obediência ao princípio da legalidade, no que tange à realização de despesas.

E por fim o controle patrimonial se refere ao conhecimento dos elementos que compõe o patrimônio público e se acham espelhados no balanço patrimonial, abrangendo o conhecimento dos bens de caráter permanente, pertencentes à entidade pública, bem como os responsáveis por sua guarda e administração.

Esta Constituição, demonstrando sua preocupação em inovar, sobretudo no campo do controle da pública administração, criou o chamado controle operacional, cuja gênese está na criação do orçamento-programa, advindo daí a possibilidade de um aproveitamento, mais racional, dos valores e bens disponíveis, e da fiscalização do desempenho operacional.

Com isto, surgiu a necessidade de verificação em termos de rendimento gerencial ou de execução das atividades e ações que materializam os empreendimentos do Estado, inscritos na Lei Orçamentária.

O novo enfoque completaria o controle tradicional, restrito ao exame dos aspectos contábeis e legais. Assim, a execução das funções públicas passou a ser apreciada também pelo ângulo operacional, compreendendo a economia, a eficiência e a eficácia.

O princípio da economia direciona a administração no sentido de que se conduza com austeridade e cautela na utilização dos dinheiros públicos, procurando sempre o custo mais baixo, sem prejuízo da qualidade dos serviços e aquisições.

Aliado a estes controles, o princípio da eficiência leva a administração a extrair os benefícios máximos de qualquer atividade governamental.

Finalmente, o princípio da eficácia projeta sobre a administração a necessidade da consecução dos objetivos visados.

Importante papel desempenha a auditoria operacional, tendo um relevante papel na melhoria dos procedimentos administrativos, porquanto cabe-lhe atuar como instrumento de gerenciamento capaz de detectar imperfeições ou deficiências, avaliar causas e efeitos decorrentes de distorções, propor soluções ou alternativas, tudo em referência às funções desenvolvidas pelo Poder Público.

Até pouco tempo, a legalidade era o único aspecto da administração pública envolvido no controle. Diz respeito à adequação da despesa e dos procedimentos a ela inerentes com a legislação que rege a matéria.

Despesa, para ser legítima, tem de ser direcionada no sentido da concretização do bem comum do Estado.

As Constituições anteriores não se referiam ao aspecto do controle da economicidade. Refere-se ao exame da despesa sob o ponto de vista da obtenção de resultado a custo adequado, não, necessariamente ao menor custo possível, pois nem tudo que é de custo reduzido atende bem à coletividade.

Inscreveu ainda, a nova Constituição, em seu texto, como um dos princípios orientadores da administração pública, o princípio da moralidade. Os atos administrativos devem estar, pois, imbuídos de um substrato ético, cuja realização é objeto, sem dúvida, do controle, como o são a legalidade, a legitimidade e a economicidade.

Dentre essas competências constitucionais podemos citar por exemplo a que lhe cabe apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. Este parecer deve ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento das referidas contas.

As contas consistem dos Balanços Gerais da União e do relatório sobre a execução orçamentária, preparado pelo órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo.

O parecer prévio deve ser conclusivo, indicando se os aludidos balanços representam, adequadamente, a posição financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro do exercício, em exame, e se as operações realizadas seguiram os princípios contábeis aplicados à administração pública federal.

Ao Tribunal cabe, essencialmente, a análise técnico-jurídica das contas e a apresentação do resultado ao Poder Legislativo. Desta forma, após a apreciação e emissão do parecer prévio, as contas são encaminhadas ao Congresso Nacional, ao qual compete o julgamento, conforme disposto no art. 49, inciso IX, da Constituição da República.

Juntamente com o Poder Legislativo Nacional, titular do controle externo, a jurisdição do Tribunal alcança qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou, em nome desta, assumida obrigações de natureza pecuniária.

A decisão do Tribunal da qual resulte imputação de débito ou cominação de multa torna a dívida líquida e certa, tendo eficácia de título executivo.

Neste caso, o responsável é notificado para, no prazo de quinze dias, recolher o valor devido. Se o responsável, após ter sido notificado, não recolher tempestivamente a importância devida, é formalizado processo de cobrança executiva, o qual é encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal para, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) ou das unidades jurisdicionadas ao TCU, promover a cobrança judicial da dívida ou o arresto de bens.

Outro preceito de profundo alcance e de um marcado sentido democrático, agora inserido na Constituição, é o do § 2º, do art. 74, *in verbis*: *Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.*<sup>27</sup>

Dessa forma o cidadão contribuinte e a sociedade organizada podem colaborar na realização da missão constitucional atribuída ao TCU. A essência deste direito é a sua realização prática. A cada brasileiro, cabe participar com a sua contribuição, de modo que, quem *defende o seu direito, defende também na esfera estreita deste direito, todo o direito. O interesse e as conseqüências do seu ato dilatam-se portanto muito para lá da sua pessoa.*<sup>28</sup>

A Constituição Federal dá aos Tribunais de Contas autonomia administrativa, inclusive quanto à iniciativa de leis que dizem respeito às questões de seu interesse, assim como lhes confere autonomia para o pleno exercício do controle, atribuindo-lhe competência para realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas diferentes unidades administrativas dos três Poderes, bem como nas demais entidades das administrações direta, indireta e fundacional.

Além das regras mestras estabelecidas pela Lei Maior, o Tribunal tem poderes para editar atos próprios, jurisprudência, capacidade para se organizar e votar o seu regimento.

O TCU tem suas competências previstas nos artigos 33, § 2º, 71 a 74 e 161, parágrafo único, da Constituição Federal. Além disto, outras incumbências lhe foram atribuídas por leis infraconstitucionais.

### **8.1 As Cortes de Contas nos estados e municípios**

Com a vitória da institucionalização do Tribunal de Contas pela Carta de 1891, restava a criação de Colegiados de Contas nos Estados e nos Municípios mais importantes.

No modelo brasileiro, o Poder Legislativo conta para o exercício do controle com o auxílio de um órgão técnico, que é, conforme o caso, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados, os Tribunais de Contas dos Municípios.

27. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. promulgada em 5 de outubro de 1988. 20. ed. atual. Até a Emenda 19/98 e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998. 252 p.

28. VON IHERING, Rudolf. *A luta pelo direito*. Rio de Janeiro, 1995. 88 p.

Cada Estado da Federação tem seu próprio Tribunal de Contas, situado na capital do Estado-membro, sendo chamados de Tribunais de Contas estaduais, e, em alguns casos há existência da Corte nos municípios.

Igual papel exercem os órgãos nos Estados e nos Municípios que devem observar o modelo estabelecido na Suprema Carta. Tal orientação decorre da origem constitucional do Tribunal que o incorpora ao mecanismo administrativo do Estado, vinculando-o, expressamente, ao Poder Legislativo.

Os Institutos de Contas na esfera estadual e municipal integram o sistema constitucional na consecução da fiscalização, guarda e aplicação do dinheiro público.

O modelo traçado ao TCU deverá transmitir-se às Cortes estaduais e municipais, convocadas a exercer papel idêntico na garantia dos valores éticos na aplicação de recursos do erário, zelando pela integridade do patrimônio coletivo.

Embora o administrador da coisa pública esteja obrigado a informar como usou o dinheiro do povo, tal obrigatoriedade não representa, de maneira alguma, uma desconfiança em relação aos procedimentos por aquele adotados, mas, apenas, uma oportunidade que se concede ao povo de conhecer a destinação dada ao seu dinheiro e se estes atos se pautaram pelos ditames legais pertinentes.

## **9 Organização do TCU**

*Como Ministro da Fazenda, uma das maiores criações que fiz foi a do Tribunal de Contas.*

Serzedello Corrêa

A estrutura organizacional do TCU está prevista no art. 73 da Carta Magna. Informa o texto mandamental que a Corte é composta por nove Ministros, dos quais seis são indicados pelo Congresso Nacional e três pelo Presidente da República, sendo que, destes últimos, dois serão escolhidos entre Auditores, que são os Ministros-Substitutos, e membros do Ministério Público junto ao Tribunal. Os Ministros possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Integram o Tribunal, ainda, três Auditores, cuja função precípua é de substituir os Ministros em seus afastamentos, impedimentos e em casos de vacância do cargo. Tais agentes públicos, quando em substituição a Ministro, têm as mesmas garantias e impedimentos do titular e, no exercício de suas atribuições, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Atua junto à Corte de Contas, também, nos termos do art. 130 da Constituição, um Ministério Público especializado.

Administrativamente, possui o Tribunal um quadro próprio de pessoal, altamente qualificado, cujos cargos são providos, exclusivamente, mediante concurso público. Estes servidores, conscientes de seus direitos e deveres, buscam desempenhar bem a missão institucional do TCU. Conta, ainda, com uma Secretaria, que tem

a finalidade de prestar o apoio técnico necessário ao exercício das competências constitucionais e legais.

A Secretaria é composta, basicamente, de cinco unidades, a saber: Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX), Secretaria-Geral das Sessões (SGS), Secretaria-Geral de Administração (SEGEDAM), Secretaria de Controle Interno (SECOI) e Instituto Serzedello Corrêa (ISC).

Em cada Estado Membro da Federação o TCU tem órgãos regionais, chamados de Secretarias de Controle Externo (SECEX), sendo dez localizadas em Brasília na sede do TCU e 26 nas outras capitais, subordinadas a SEGECEX, às quais compete executar as atividades técnicas requeridas para o exame das contas prestadas ao Tribunal e para as fiscalizações correlatas.

### **9.1 Sedes do TCU**

Belos solares, altos edifícios e palacetes abrigaram o Tribunal de Contas, ao longo de sua história. Suas atividades iniciaram em 1893 no antigo prédio de estilo clássico localizado na Avenida Passos, no Rio de Janeiro, que era a sede provisória do poder federal, sendo instalada ali a primeira Corte de Contas do Brasil, onde permaneceu até o ano de 1936.

Depois, mudou-se para o edifício do IPASE, também no Rio, funcionando ali até 1939.

Ainda em 1939, o Tribunal foi transferido para o Edifício Andorinha, no Rio, onde sediou o Órgão até 1944. No mesmo ano, mudou-se para o Palácio da Fazenda, no Rio, ficando ali até 1961.

A partir de 1960 a capital da República passa a ser Brasília e logo em 1961 transfere para lá a sua Sede, instalando-se no Bloco 7 da Esplanada dos Ministérios, onde esteve sediado até 1965, quando adquire sua primeira Sede própria, ali permanecendo até o ano de 1975.

O Tribunal, ainda no ano de 1975, instalou-se em sua própria e definitiva sede, no Setor Áreas Isoladas Sul, em Brasília, recebendo aí as visitas dos Presidentes Ernesto Geisel, no mês de novembro deste ano, e Fernando Collor de Melo, em março e junho de 1990.

Do atual edifício sede da Corte visualiza-se o conjunto de prédios em que funcionam as cúpulas dos três Poderes da República.

### **9.2 Legislação Específica**

A primeira Lei Orgânica do Tribunal de Contas foi a Lei n° 392, de 8 de outubro de 1896, sendo a atual a Lei n° 8.443, de 16 de julho de 1992, publicada no Diário Oficial da União no dia seguinte, bem como pela Lei n° 9.165, de 19 de dezembro de 1995, que alterou o artigo 110.

Esta nova norma revogou o Decreto-Lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, lei orgânica anterior, em razão das inovações contidas na atual Carta Magna, dando-lhe autonomia de funcionamento e organizando seu próprio quadro de pessoal.

A Lei nº 8.443/92, nos seus cento e treze artigos, trata da natureza, competência, jurisdição, organização da Corte, bem como do julgamento das contas e fiscalização a cargo do TCU.

O Regimento Interno do TCU foi aprovado pela Resolução Administrativa nº 15, de 15 de junho de 1993, alterado pelas Resoluções nº 17, de 5 de outubro de 1994, nº 35, de 17 de agosto de 1995 e pela de nº 103, de 11 de fevereiro de 1998, que deram nova redação a alguns de seus dispositivos. Trata sobre: a natureza; competência; jurisdição; organização; distribuição; instrução e tramitação de processos; do julgamento e fiscalização das contas sujeitas a sua apreciação; das sanções e medidas cautelares; do exercício do direito de defesa; da contagem de prazos e outras disposições.

A organização e competência da Corregedoria do TCU foi regulamentada pela Resolução nº 34, de 8 de agosto de 1995.

Sistematizando as normas afetas à matéria de competência e apreciação do TCU, além das elencadas pela Carta Magna, podemos citar, entres as principais, as seguintes leis:

- **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964:** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966:** (Código Tributário Nacional - CTN): Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.
- **Decreto-Lei nº 200, de 27 de fevereiro de 1967:** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
- **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967:** Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores e dá outras providências.
- **Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975:** Dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União pelo Congresso Nacional.
- **Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981:** Altera o CTN, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e dá outras providências.
- **Decreto nº 93.872/86, de 23 de dezembro de 1986:** Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.
- **Lei Complementar nº 59, de 22 de dezembro de 1988 :** Dá nova redação ao § 3.º, do artigo 91, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)
- **Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989:** Regulamenta o art. 159, I, c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, o Fundo

- Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO e dá outras providências.
- **Lei Complementar n° 62, de 28 de dezembro de 1989:** Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências.
  - **Lei n° 8.031, de 12 de abril de 1990:** Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências, cabendo ao TCU apreciar o processo de privatização das empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização.
  - **Lei n° 8.443, de 16 de julho de 1992:** Decidir sobre consulta formulada por autoridade competente acerca de dúvida na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes a matéria de competência do Tribunal.
  - **Lei Complementar n° 71, de 3 de setembro de 1992:** Dá nova redação ao artigo 3.º da Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989, que estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências.
  - **Lei Complementar n° 74, de 30 de abril de 1993:** Estabelece normas sobre a fixação de coeficientes no Fundo de Participação dos Municípios e dá outras providências.
  - **Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de licitações e Contratos):** Regula o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Cabe ao TCU apreciar representações apresentadas por licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica acerca de irregularidades na aplicação dessa lei.
  - **Lei n° 8.730, de 10 de novembro de 1993:** Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e dá outras providências. O TCU exerce o controle da legalidade e legitimidade dos bens e rendas de autoridades e servidores públicos.
  - **Lei n° 9.452, de 20 de março de 1997:** Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências, cabendo ao TCU apreciar representações apresentadas pelas Câmaras Municipais acerca de não-comunicação da liberação de recursos federais.
  - **Lei n° 9.473, de 22 de julho de 1997 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1998 e dá outras providências.

### 9.3 Informações relevantes

O TCU está, ainda, presente em vários programas de extensão, visando resgatar o sentimento de valorização do serviço público como meio para melhor adequar o sistema de controle de contas.

Seguem adiante algumas informações relevantes sobre projetos e serviços culturais promovidos pela Corte.

- **Concurso Nacional De Monografia:** O Prêmio Serzedello Corrêa / Concurso Nacional de Monografia, , foi instituído através da Portaria nº 35, de 13/03/1959, alterada pela Portaria nº 04, de 17/01/1969, que deu ao certame um caráter cultural, destinado à premiação da melhor monografia sobre o Tribunal de Contas e seu significado nos quadros institucionais do País
- **Biblioteca “Ministro Ruben Rosa”:** Conta com um excelente acervo, sendo a maioria das obras especializadas em direito administrativo, financeiro e orçamentário cuja consulta é facultada aos estudiosos e pesquisadores.
- **Auditório “Ministro Pereira Lira”:** Tem capacidade para 200 pessoas onde, habitualmente, realizam-se cursos e conferências e também projeções cinematográficas sob a supervisão do Serviço de Relações Públicas.
- **Museu do TCU :** Foi criado pela Portaria nº 19, de 27 de fevereiro de 1970 e reúne valioso acervo de bens, objetos e documentos ligados à história e à tradição da Corte, destacando-se, dentre estes, o conjunto da antiga Sala do Plenário e a Ata, em original, da sessão de instalação do Órgão.
- **O patrono :** Rui Barbosa por ter sido a principal figura que lutou em prol da criação do TCU é tido, merecidamente, como o patrono da Entidade.
- **Revista do TCU :** Em sua 73ª edição a Revista do TCU vem sendo editada a partir de 1970 funcionando como veículo oficial de divulgação de estudos sobre matéria da competência da Corte de Contas, da sua doutrina, da sua jurisprudência, da documentação, das duas súmulas, de votos, pareceres e normas sobre as suas atribuições, organização e funcionamento, tendo periodicidade trimestral. Além da distribuição aos servidores do TCU, bibliotecas e Tribunais, a Revista está à disposição de todos os governos na suas várias esferas (Federal, Estadual e Municipal).
- O Dia do TCU: Embora o TCU tenha sido criado pelo Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, adotou-se nacionalmente o dia em 17 de janeiro para sua comemoração, data em que se lembra a sua instalação ocorrida no ano de 1893. Foi “*por iniciativa de seu então Presidente, o saudoso Ministro José Pereira Lira, que se institui, pela Portaria nº 4, o Dia dos Tribunais de Contas do Brasil a ser comemorado nesta Corte de Contas, no dia 17 de janeiro*”.<sup>29</sup>



- Logomarca do TCU:
- **Home Page do TCU:** <http://www.tcu.gov.br>
- **Correio Eletrônico / e-mail do TCU:** Instituto Serzedello Corrêa/Sedip - revista@tcu.gov.br
- **TCU na INTERNET:** Destacam-se os seguintes links: Encontro com a Gramática; pesquisa de jurisprudências (decisões, súmulas, etc.); concursos; editais de

29. SANTOS, Homero. Dia dos Tribunais de Contas do Brasil. *Informativo do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 12, n. 1, p.[1-]

licitação; notícias; processos; possibilidades de arquivos para download; consultas a sistemas; dados institucionais; publicações do TCU; tour fotográfico e outras conexões úteis.

- **Telefone:** (061) 340-3215, 3217 (Sedip)
- **Decisões:** O TCU edita súmulas, votos, jurisprudência, acórdãos, com objetivo de facilitar o preparo dos processos de sua apreciação, a execução, de forma descentralizada e orientada, das atividades do Tribunal, bem como auxiliar o trabalho das pessoas ou entidades sob a jurisdição do Órgão, quanto às matérias compreendidas no âmbito de sua competência e dos entes públicos incumbidos dos controles internos dos três Poderes da União.
- **Relatórios:** Ainda de acordo com o disposto no art. 71, o TCU deve apresentar ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatórios sobre suas atividades.
- **Boletim Interno:** Juntamente com o noticiário dos assuntos pertinentes à Corte, este serviço está sob a responsabilidade do Serviço de Divulgação.
- **Centro de Processamento de Dados “Ministro Luiz Octávio Gallotti”:** Instalado a partir de 1977 é o responsável por todo o processo de informatização da Corte de Contas.

#### **9.4 Instituto Serzedello Corrêa**

O Instituto Serzedello Corrêa, foi instituído pela Lei Federal nº 8.443, de 16 de julho de 1992 com a finalidade de dotar o Tribunal de Contas da União de mecanismos capazes de promover desejável planejamento, coordenação e avaliação das atividades referentes ao recrutamento, seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento de seu quadro funcional, bem como a promoção de estudos, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle e administração pública.

A denominação do Instituto deve-se ao ilustre brasileiro Innocêncio Serzedello Corrêa, como uma homenagem que se presta ao ex-ministro da Fazenda que a ele cedeu seu honroso nome. Trata-se de reverência indiscutivelmente merecida e oportuna, ao homem público ilibado e ao responsável pela implantação do Tribunal de Contas da União na vida administrativa do País e pela defesa da independência e das prerrogativas desta Corte de Contas.

#### **9.5 Os Dirigentes do TCU**

Para atender à grandiosidade do seu ofício e à importância da seu significado nos regimes democráticos de governo, com liberdade e autoridade necessárias e exigidas, são os seus membros portadores de garantias excepcionais, de forma a não se sentirem sujeitos às pressões daqueles que justamente devem estar submetidos à sua ação fiscalizadora.

Juristas, professores, economistas, administradores e figuras que militaram no panorama da vida política do Brasil fizeram parte da história do Tribunal de Contas da União ocupando o honroso cargo de Ministro.

O TCU é um órgão com funções de extremas responsabilidades, e que precisa ser integrado por pessoas de perfeita idoneidade técnica e moral. Os desafios para cumprir as competências a eles delegadas são o bastante para verificar o grau de responsabilidades das suas atribuições.

A atual Carta Magna com vistas a garantir a independência e a imparcialidade do Tribunal de Contas e contê-lo nos limites de uma atuação técnico-jurídica, sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, exige que seus membros denominados Ministros, com os mesmos predicamentos dos juízes, sejam brasileiros natos, maiores de 35 anos, de idoneidade moral e reputação ilibada, com notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e exercício nessas áreas por mais de dez anos, escolhidos dentre um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pela Corte, segundo os critérios de antigüidade e merecimento; e dois terços pelo Congresso Nacional.

Estiveram à frente do TCU, desde sua criação em 1890 e sua instalação em 17 de janeiro de 1893 até os dias atuais, como dirigentes máximos e responsáveis pelo Órgão, as seguintes personalidades:

## PERÍODO – PERSONALIDADES

### **Fase de criação e instalação da Corte**

1890 - Rui Barbosa (Ministro da Fazenda e responsável pela criação da Corte)  
1891 - Tristão de Alencar Araripe (Substituto de Rui Barbosa na Pasta da Fazenda)  
1891 – Rodrigues Alves (Sucessor de Tristão de Alencar Araripe no Ministério Fazenda)  
1892/1893 - Serzedello Corrêa (Ministro da Fazenda e responsável pela instalação do TCU)

## PERÍODO – PRESIDENTES DO TCU

### **Nos primeiros 50 anos**

1893/1894 - Manoel Francisco Correia  
1895/1917 - Dídimo Agapito da Veiga Júnior  
1918 – Pedro Teixeira Soares  
1919 - Dídimo Agapito da Veiga Júnior e Pedro Teixeira Soares  
1920/1928 - Pedro Teixeira Soares  
1929/1930 – Pedro Teixeira Soares  
1931/1933 - Agenor Lafayette de Roure

1934 – Francisco de Paula Monteiro de Barros Lima  
1935/1936 - Octávio Tarquínio de Souza Amarantho  
1937/1938 - Camilo Soares de Moura Filho  
1939/1940 - Augusto Tavares de Lyra

#### PERÍODO – PRESIDENTES DO TCU

##### **Após o cinquentenário**

1941/1945 - Ruben Machado da Rosa  
1946 - Ruben Machado da Rosa e Bernardino José de Souza  
1947 - Bernardino José de Souza  
1948 - Alfredo Guimarães Oliveira Lima  
1949 - Ruben Machado da Rosa  
1950/1951 - Joaquim Henrique Coutinho  
1952/1954 - Mário de Bittencourt Sampaio  
1955/1956 - Joaquim Henrique Coutinho  
1957 - Vergniaud Wanderley  
1958 - Antonio Cesário de Faria Alvim Filho e José Pereira Lira  
1959 - José Pereira Lira  
1960 - Antonio Brochado da Rocha  
1960/1961 - Joaquim Henrique Coutinho  
1962/1964 - Vergniaud Wanderley  
1965 - Etelvino Lins de Albuquerque  
1966/1967 - Antonio de Freitas Cavalcanti  
1968 - Wagner Estelita Campos  
1969 - José Pereira Lira  
1969/1970 - Iberê Gilson  
1971 - Abgar de Castro Araújo Renault  
1972 - Mem de Sá  
1973 - João Agripino Maia Filho  
1974 - Luiz Otávio Pires de Albuquerque Gallotti  
1975 - João Batista Ramos  
1976 - Wagner Estelita Campos  
1977 - Glauco Antônio Lessa de Abreu e Silva  
1978 - Guido Fernando Mondin  
1979 - Ewald Sizenando Pinheiro  
1980 - Gilberto Monteiro Pessôa  
1981/1982 - Luciano Brandão Alves de Souza  
1983/1984 – Mário Pacini  
1985 – João Nogueira de Rezende  
1986/1987 – Fernando Gonçalves  
1988/1989 – Alberto Hoffman  
1990 – Adhemar Paladini Ghisi

## PERÍODO – PRESIDENTES DO TCU

### Após o Centenário

1991 – Adhemar Paladini Ghisi

1992/1993 – Carlos Átila Álvares da Silva

1994 – Élvia Lordello Castello

1995/1996 – Marcus Vinicius Vilaça

1997 – Homero Santos

Atualmente, o TCU é formado pelos seguintes Ministros:

Ministro Homero Santos – Presidente

Ministro Iram Saraiva - Vice-Presidente e Corregedor

Ministro Fernando Gonçalves

Ministro Adhemar Paladini Ghisi

Ministro Carlos Átila Álvares da Silva

Ministro Marcos Vinicius Rodrigues Vilaça

Ministro Humberto Guimarães Souto

Ministro Bento José Bugarin

Ministro Valmir Campelo

Auditor José Antônio Barreto de Macedo

Auditor Lincoln Magalhães da Rocha

Auditor Benjamin Zymler

Subprocurador-Geral Walton Alencar Rodrigues.

### 10A presença histórica e social do TCU

*Esta é a Casa que hoje recebe a todos, com honra e gratidão, tentando ser a um só tempo, o sonho materializado e generoso do estadista Rui Barbosa e o organismo moderno e atuante, consciente de seu relevante e insubstituível papel no contexto republicano deste Brasil Novo, de tantos desafios e deveres a cumprir.*

Adhemar Paladini

A importância do TCU pode ser vista sob vários ângulos. Exerce por exemplo, um papel de extrema importância no controle da segurança dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, como meio ambiente, saúde, bens públicos, etc. O cidadão que paga o tributo, categoria básica de receita estatal, quer ver garantidos estes direitos. Com isso *a legitimidade do Estado Democrático depende do controle da legitimidade da sua ordem financeira. Só o controle rápido, eficiente, seguro, transparente e valorativo dos gastos públicos legitima o tributo, que é o preço da liberdade.*<sup>30</sup>

30. TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 194, p. 31-45, out./dez. 1993.

Em linhas gerais, podemos classificar em oito categorias as funções básicas que o TCU desempenha em busca do fim do Estado: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.

A função fiscalizadora, propriamente dita, envolve as atividades fundamentais como o exame, para fins de registro, da legalidade dos atos que versem sobre admissão de servidores através de concurso público.

A função judicante, obviamente, consiste no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração pública, assim como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

A função sancionadora configura-se na aplicação aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidades de contas, das sanções previstas em sua Lei Orgânica.

A função corretiva caracteriza-se pela oportunidade dada ao gestor público através da fixação de prazos para o fiel cumprimento da lei.

A função normativa, por sua vez, decorre do poder regulamentar do Tribunal conferido por sua Lei Orgânica, que lhe faculta a expedição de atos e instruções normativas, de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilidade do infrator, sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

Por fim, a função de ouvidoria reside na possibilidade de receber a Corte de Contas denúncias de irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam encaminhadas aos responsáveis pelo controle interno ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

Com estas funções e a ampliação de competências reservadas pela Carta Política de 1988, o controle de gastos públicos torna-se um elemento indispensável à existência de um Estado Democrático de Direito, pois, sendo decorrência direta do próprio princípio republicano, é ele quem assegura a lisura, a probidade e a eficiência da ação do poder público, garantindo ao cidadão-contribuinte, que paga tributos e deve ser o beneficiário da atuação do Estado, a certeza de que seus direitos, como cidadão, estão sendo respeitados e os recursos públicos disponíveis estão sendo aplicados em função da obtenção da máxima vantagem social, com resultados positivos e concretos capazes de conduzir à melhoria da qualidade de vida de toda a coletividade.

Sua participação na democracia, na consolidação da República é de grande importância e isso pode ser comprovado por alguns números.

O universo de unidades jurisdicionadas ao Tribunal ultrapassa 8.500. São, aproximadamente, 3.000 órgãos e entidades federais, excluídas as respectivas subunidades, 5.506 prefeituras municipais, além dos governos estaduais e do Distrito Federal.

Do universo de entes públicos sob à jurisdição do TCU, no tocante à aplicação de recursos federais, como uma pequena mostra da sua atuação, exemplifica-se

o contido na Decisão nº 207/97, em que o Tribunal julgou a Prefeitura Municipal da Fumaça/SC por omissão no dever de prestar contas de recursos repassados pela União:

*EMENTA: Tomada de Contas Especial. Omissão no dever de prestar contas de recursos repassados pelo extinto Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente por intermédio do Convênio nº 962/MHU/GM/87. Irregularidades na aplicação dos recursos verificados em inspeção realizada no Município para apuração de denúncia. Citação. Rejeição das alegações de defesa apresentadas. Fixação de novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito [ao erário]* <sup>31</sup>

Ainda mais, o TCU aprecia, em média, 31.500 atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria por ano, além de, periodicamente, enviar ao Ministério Público Eleitoral os nomes dos responsáveis cujas contas foram julgadas irregulares nos cinco anos anteriores, para os fins previstos na Lei Complementar nº 64/90, que trata da declaração de inelegibilidade.

Verifica também a legalidade das aposentadorias. A título de exemplo vejamos o que referendou em Mandado de Segurança a Suprema Corte nacional: *No exercício da sua função constitucional de controle, o Tribunal de Contas da União procede, dentre outras atribuições, à verificação da legalidade da aposentadoria, e determina – tal seja a situação jurídica emergente do respectivo ato concessivo – a efetivação, ou não, de seu registro.*<sup>32</sup>

Recorde-se, enfim, que o Supremo Tribunal Federal e nosso Colendo de Contas foram concebidos da mesma Mãe Magna - a Constituição Republicana de 1891 – o bastante para auferirmos a importância aos dois órgãos para a nação. Este, o guardião do tesouro público nacional e aquele o guardião da Lei Máxima do País.

### **10.10 mérito da longa trajetória**

Examinado, cuidadosamente, a história mais recente da Instituição, traçada em mais de cem anos, é possível assegurar que se criou e desenvolveu o que se pode chamar de uma consciência nacional de fiscalização. O ofício que a entidade exerce é um dos mais relevantes, senão o mais importante para o controle dos recursos públicos que a União operacionaliza, traduzindo-se em base de sustentação de qualquer Estado Democrático de Direito. Nesta linha vem o TCU dinamizando as suas ações em busca do equilíbrio estatal, da paz e da justiça social.

31. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 207/97. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto. 19 ago. 1997. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 28, n. 73, p. 157-161, jul./set. 1997.

32. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS nº 21466-DF. Relator: Ministro Celso de Mello. 19 maio 1993. *A Constituição na visão dos tribunais*: interpretação e julgados artigo por artigo. São Paulo: Saraiva, 1997. 3v. v.2, p. 621.

Este é a lição prelecionada em palestra realizada no Rio de Janeiro, no dia 17 de abril de 1995, pelo eminente Conselheiro Jair Lins Netto quando fez magistrais considerações ao justificar a importância da existência dessas Cortes:

O texto constitucional de 1988 trouxe, de fato, importantes inovações no funcionamento do Tribunal de Contas, contribuindo para o controle prévio efetivo e eficaz da Administração Pública, segundo critérios de apreciação não só de legalidade estrita, mas, também, de legitimidade, economicidade e razoabilidade [...] Prevalecendo a moldura fixada pela Constituição de 1988, as perspectivas para o futuro são, realmente, otimistas ...” E conclui: Ademais, dada a composição mista e variada dos Tribunais de Contas com profissionais de múltiplas origens (Direito, Contabilidade, Economia ou Administração Pública), é possível visualizar um controle aperfeiçoado sobre o objeto investigado, porque todas as áreas de verificação (Legalidade, Legitimidade, Economicidade e Razoabilidade) estão, em tese, no momento, plenamente atendidas.<sup>33</sup>

Laureando, ainda, a trajetória do TCU o Ministro Luciano Brandão, com sua imensa autoridade de homem público, ao comentar sobre a ampliação e fortalecimento das competências e atribuições das Cortes de Contas pela Carta vigente, endossou com palavras precisas dizendo que *a esse respeito, penso que o Tribunal, Instituição (...) secular, presente em todas as Constituições republicanas, com suas responsabilidades assim revigoradas, estará cada vez mais capacitado a corresponder às justas expectativas de toda comunidade, que nele vê o guardião do Erário*<sup>34</sup>

O sucesso da missão do TCU depende do sucesso do controle interno e da modernização do serviço público. Não podemos então, esquecer de grandes contribuições dadas por órgãos da Administração Pública, como o expressivo apoio dado pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), implementado em 22 de dezembro de 1986.

Este sistema contribuiu de maneira significativa para a transparência dos gastos públicos, bem como para o controle interno da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial da Administração Pública Federal, estreitando consequentemente a parceria com a função colimada ao TCU no controle do erário pátrio.

Fortalecendo ainda mais as ações do TCU, a Constituição lhe atribuiu a competência para realizar inspeções e auditorias, com o objetivo de alcançar maior efetividade em sua ação. Estas modalidades de fiscalização, que possibilitam o exercício de controle concomitante, são de fundamental importância para a identificação, de forma precoce, da eventual existência de falha ou irregularidade.

A este rol de competências delineados fartamente, somam-se a outros de igual importância, dando ao TCU a magnitude um órgão comprometido como o zelo do erário, construído pelo tributo do povo ao longo da existência da República.

33. LINS NETTO, Jair. Tribunal de Contas: sempre combatido, nunca conhecido. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 200, abr./jun. 1995. p. 84.

34. SOUZA, op. cit., p. 174

## 10.20 TCU em tempos futuros

Os desafios do futuro, dos rumos da democracia representativa, da interação dos trabalhos fiscalizatórios com a sociedade, do aproveitamento dos meios tecnológicos da informática e das telecomunicações para excelência qualitativa de sua função, são tarefas que hoje estão começadas – e por que não dizer – muito bem começadas.

É compromisso infinito aparelhar o TCU com suportes que lhe permitam conduzir a sua missão na vigília do erário público. Como bem observa Camacho, *o instituto do Tribunal de Contas é, ainda, para honra do regime em que vivemos, uma das coisas sérias e venerandas do país. Urge, de conseguinte, dotá-lo de todos os elementos capazes de garantir-lhe a eficiência e de manter-lhe íntegra a autoridade, no plano de sua ação reguladora.*<sup>35</sup>

O TCU tem procurado a cada dia modernizar seu sistema de controle de gastos públicos, informatizando os serviços e colocando ao alcance do cidadão contribuinte as prestações de contas da União. Hoje, permite-se, através da Internet, conhecer a transparência da Corte de Contas brasileira.

Pode-se, por exemplo, ter acesso às decisões que julgam as contas dos agentes públicos. A título de ilustração recorreremos a uma pesquisa na base jurisprudência do TCU<sup>36</sup>, utilizando os termos [desvio e verba], onde encontramos nada mais, nada menos do que 112 ocorrência contidas em 72 documentos, assuntos estes, sobre os mais diversos tipos de infrações cometidas em detrimento da Administração Pública.

Na atual conjuntura internacional, onde a maioria dos países buscam se adaptar à nova ordem mundial advinda da globalização da economia e seus fatores correspondentes, o Estado moderno não pode ficar submisso às regras impostas por uma fatia de privilegiados que se arvoram a dominar e degradar o bem comum da sociedade. Silva, em sua concepção, traduz que:

a função do Tribunal de Contas, em conseqüência, vai muito além de simplesmente fazer cumprir os aspectos formais das despesas. No atual sistema, além de revisar a eficiência com que são gastos os recursos públicos, se reserva ao tribunal a tarefa magna de verificar se foram alcançados os resultados esperados, partindo para a análise do custo-benefício.<sup>37</sup>

O Brasil é um país privilegiado em quase todos os tipos de recursos, mas precisa encontrar o caminho certo para o crescimento econômico e social. A Administração

---

35. CAMACHO, Alexandre Demathey. O Tribunal de Contas da União. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 21, n. 46, p. 217-220, out./dez. 1990.

36. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Jurisprudência. [on line] Disponível na Internet via WWW* URL: <http://www.tcu.gov.br>. Arquivo capturado em 13 de setembro de 1998.

37. SILVA, Glauco Lessa de Abreu e. A evolução do Tribunal de Contas e o moderno conceito de sistema de controle externo. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 9, n. 17, p. 3-20, jun. 1978.

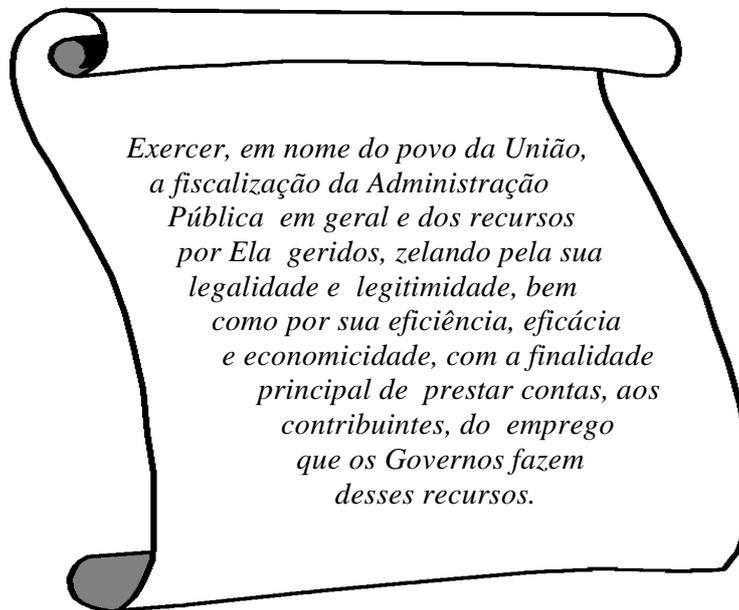
Pública está passando por um processo de privatização atentamente acompanhado por todos os cidadãos brasileiros, cabendo também ao TCU agir na defesa dos recursos provenientes do erário, contribuindo com o governo na indicação das principais áreas de interesse dos cidadãos quanto aos serviços relevantes como saúde, educação e saneamento. Só através de uma administração transparente e um controle eficaz dos gastos públicos é que se chegará ao desenvolvimento pleno.

Administração transparente traduz-se naquela em relação à qual nada é encoberto, manchado, sombreado. Tudo é revelado. E melhor instrumento para a transparência da administração não há do que a prestação de contas dos atos por ela praticados. Prestação de contas que não significa apenas aquilo que a este título é remetido aos Tribunais de Contas ao fim de cada exercício, mas a demonstração esmerada e sincera, a qualquer época, do que a administração vem fazendo pela coletividade.

Perceba-se, neste ponto, a necessidade de um controle de gastos por parte dos governos, pois a situação econômica do mundo globalizado, em razão das oscilações nas bolsas, conduz para um futuro cauteloso, devendo-se evitar a dispersão do dinheiro público sem que se tenha um retorno justificável.

Assim fazendo, o administrador público age com a necessária transparência, que é, hoje, sob o pálio da Constituição atual, o vinco que caracteriza o comportamento da administração.

### **10.3 Missão institucional**



## 11 Conclusão

*Esta é a tarefa mais importante que o TCU deve realizar: a de cooperação com o bom administrador, fazendo, dessa forma, com que a vertente pedagógica de sua ação suplante a punitiva.*

Homero Santos

Criado há mais de um século, o Tribunal tem hoje um desenho de uma Corte de Contas do cidadão brasileiro, o traço dominante do seu atual perfil, adotando um estilo cada vez mais aberto, mais flexível, mais sintonizado com o fim colimado pelo Estado. Ao longo desses anos vem prestando grandes e relevantes serviços ao País, na sua nobre missão institucional de zelar pela absoluta probidade no manuseio do dinheiro público e das finanças do Estado.

Com a superveniência da nova Carta Magna, ampliou-se, de modo significativo, a esfera de sua competência, o qual, distanciado do modelo inicial consagrado no Mandamento republicano de 1891, foi investido de poderes mais amplos, que ensejam, agora, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das pessoas estatais e das entidades e órgãos de sua administração direta e indireta.

O TCU, responsável pelo controle externo na área federal, tem cumprido adequadamente a sua função fiscalizadora. O sucesso da eficácia desse controle depende do acompanhamento do emprego do dinheiro até a rigorosa apuração de seu resultado. O povo tem o direito de ver o seu tributo pago transformado em recurso da União, devidamente conferido e, posteriormente, retornado em forma de benefício social para si.

Na realidade, quando o Tribunal de Contas aponta irregularidades na prestação de contas federais, estará, tão somente, dando execução às suas atribuições e aos seus deveres constitucionais, considerados imprescindíveis ao Estado Democrático de Direito.

Requer-se, agora, maior rigor no acompanhamento da aplicação de recursos da União, principalmente no que tange ao controle interno que por vezes tem se revelado falho, pouco eficiente, concorrendo para o crescimento do descrédito de grande parte do povo em nossas instituições públicas.

A despeito das muitas etapas já vencidas, há, ainda, um longo caminho a percorrer. Os primeiros – e grandes passos - já foram dados pelo TCU. Sua ação está sendo apoiada pela sociedade, que nele vê um instrumento poderoso contra a corrupção e contra o desvio do dinheiro público.

Hoje, não se admite mais o escrito no velho jargão popular “rouba, mas faz”, nem mesmo episódios como o escândalo do orçamento. Porque a obrigação do agente público é realizar suas ações dentro dos parâmetros estabelecidos pela Constituição. Quem faz, mas rouba, nada faz, a não ser roubar – roubar o dinheiro do povo, que com o seu suor confiou um tributo ao administrador público.

Imbuído no espírito de querer construir uma nova sociedade através do fiel controle de contas, vem o TCU, no limiar do século XX, mostrar à nação que é

motivo de orgulho nacional e órgão de reconhecida expressão internacional, pela lisura, dedicação, seriedade, responsabilidade e justiça de sua atuação junto ao erário do Estado, que em última instância é um tesouro pertencente a todos cidadãos brasileiros.

A confirmação do significado missionário do TCU, estará a partir de agora centrado no seguinte trinômio: modernização, democracia e transparência. Este será seu papel nos próximos 100 anos.

### **Bibliografia consultada**

- ALMEIDA, Maria Lúcia. *Como elaborar monografias*. 2. ed. rev. e aum. Belém: CEJUP, 1991. 123 p.
- ARAÚJO, Marcos Valério de. O Tribunal de Contas da União e a República: uma análise histórica de causas e efeitos. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 21, n. 46, p. 67-120, out./dez. 1990.
- BAHIA. Tribunal de Contas. *Dia dos Tribunais de Contas*. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1972. 14 p.
- BÍBLIA SAGRADA. *Antigo Testamento*. Êxodo: 22, 10-12.
- BISPO, Luiz. Tribunal de Contas – II. In: FRANÇA, Rubens Limongi (Org.). *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 75. p. 60-76.
- BONAVIDES, Paulo, ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Brasília: Paz e Terra, 1988. 940 p.
- BRASIL. *Constituição, 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil: quadro comparativo. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1991. 704 p.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 20. Ed. atual. Até a Emenda 19/98 e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998. 252 p.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Constituições do Brasil. org. por Fernando H. Mendes de Almeida. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1958. 701 p.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986. 2v.
- \_\_\_\_\_. *Coleção das Leis*. partes I e II de 24 de fevereiro a 30 de junho. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. *O constitucionalismo de D. Pedro I no Brasil e em Portugal*. Brasília: [Imprensa Nacional], 1994. 208 p.

- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS nº 21466-DF. Relator: Ministro Celso de Mello. 19 maio 1993. In: ***A Constituição na visão dos tribunais***: interpretação e julgados artigo por artigo. São Paulo: Saraiva, 1997. 3v. v.2, p. 621.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão 207/97. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto. 19 ago. 1997. ***Revista do Tribunal de Contas da União***, Brasília, v. 28, n. 73, p. 157-161, jul./set. 1997.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. ***Ex-Presidentes do TCU***. [on line] Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.tcu.gov.br>. Arquivo capturado em 15 de setembro de 1998.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. ***Jurisprudência***. [on line] Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.tcu.gov.br>. Arquivo capturado em 13 de setembro de 1998.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. ***Ministros do TCU***. Brasília, 1982. 192 p.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. ***O Tribunal de Contas da União***. Brasília, 1978. 26 p. Texto em português e inglês.
- BUZAID, Alfredo. O Tribunal de Contas no Brasil. ***Revista da Faculdade de Direito***, São Paulo, n. 62, p. 37-62, 1967.
- CAMACHO, Alexandre Demathey. O Tribunal de Contas da União. ***Revista do Tribunal de Contas da União***, Brasília, v. 21, n. 46, p. 217-220, out./dez. 1990.
- CARNEIRO, Nelson. Histórico do Tribunal de Contas da União: atribuições e entrosamento com o Congresso Nacional. ***Revista do Tribunal de Contas da União***, Brasília, v. 21, n. 46, p. 33-39, out./dez. 1990.
- CRETELLA JÚNIOR, José. Tribunal de Contas – I. In: FRANÇA, Rubens Limongi (Org.). ***Enciclopédia Saraiva de Direito***. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 75. P. 56-60.
- CRUZ, Ernesto. ***Ruas de Belém***: significado histórico de suas denominações. Belém: Conselho Estadual de Cultura, 1970. 163 p.
- EXPOSIÇÃO de motivos sobre a criação do Tribunal de Contas. ***Revista do Tribunal de Contas da União***, Brasília, v. 25, n. 62, p. 180-190, out./dez. 1994.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. ***Revista de Informação Legislativa***, Brasília, v. 30, n. 119, p. 233-244, jul./set. 1993.
- FERREIRA, Pinto. ***Comentários à Constituição brasileira***. São Paulo: Saraiva, 1992. 7 v. v. 3.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. ***Curso de Direito Constitucional***. 4. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1978. 2 v.
- GILSON, Iberê. Do controle financeiro e orçamentário. ***Revista do Tribunal de Contas da União***, Brasília, v. 4, n. 5, p. 23-124, set. 1973.

- LINS NETTO, Jair. Tribunal de Contas: sempre combatido, nunca conhecido. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 200, p. 71-84, abr./jun. 1995.
- MACHADO, Eurico Serzedello. *Um republicano*: a vida de Innocência Serzedello Corrêa. Rio de Janeiro: Companhia Editora Americana, 1972. 177 p.
- MARANHÃO, Jarbas. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas: seus primórdios, normas e atribuições. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Pará*, Belém, v. 24, n. 42, p. 83-98, jan./jun. 1994.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. Origem, importância e competência do Tribunal de Contas. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 272, n. 928/930, p. 377-380, out./dez. 1980.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público no Tribunal de Contas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 78, n. 650, p. 40-52, dez. 1989.
- MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1967*: com a Emenda n° 1, de 1969. 2. ed. rev. 2. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. 6v. v. 1.
- NASCIMENTO, José Amado. Tribunais de Contas: funções. In: FRANÇA, Rubens Limongi (Org.). *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 75. p. 20-25.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas: natureza jurídica. In: FRANÇA, Rubens Limongi (Org.). *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 75. p. 76-85.
- PESSOA, Gilberto Monteiro. Tribunal de Contas da União: TCU. In: Rubens Limongi (Org.). *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 75. P. 85-88.
- SANTOS, Homero. Dia dos Tribunais de Contas do Brasil. *Informativo do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 12, n. 1, p. [1-]
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1996. 4 v. v. 4
- \_\_\_\_\_, Glauco Lessa de Abreu e. A evolução do Tribunal de Contas e o moderno conceito de sistema de controle externo. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 9, n. 17, p. 3-20, jun. 1978.
- SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 26, n. 102, p. 173-184, abr./jun. 1989.
- TÁCITO, Caio. A moralidade administrativa e a nova lei do Tribunal de Contas da União. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 190, p. 45-53, out./dez. 1992.
- TENÓRIO, Igor. Direito financeiro brasileiro. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 4, n. 4, p. 73-91, abr. 1973.
- TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 194, p. 31-45, out./dez. 1993.
- VON IHERING, Rudolf. *A luta pelo direito*. Rio de Janeiro, 1995. 88 p.

ANEXOS  
DECRETO DE CRIAÇÃO DO TCU

DECRETO N° 966-A, DE 7 DE NOVEMBRO DE 1890

Cria um Tribunal de Contas para o exame,  
revisão e julgamento dos atos concernentes à  
receita e despesa da República.

O Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, constituído pelo Exército e Armada, em nome da Nação,

Decreta:

Art. 1° É instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República.

Art. 2° Todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes Ministérios, suscetíveis de criar despesa, ou interessar às finanças da República, para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará, pondo-lhes o seu “visto”, quando reconheça que não violam disposição de lei, nem excedem os créditos votados pelo Poder Legislativo.

Art. 3° Se o Tribunal julgar que não pode registrar o ato do Governo, motivará a sua recusa, devolvendo-o ao Ministro que o houver expedido.

Este, sob sua responsabilidade, se julgar imprescindível a medida impugnada pelo Tribunal, poderá dar-lhe publicidade e execução.

Neste caso, porém, o Tribunal levará o fato, na primeira ocasião oportuna, ao conhecimento do Congresso, registrando o ato sob reserva, e expendendo os fundamentos desta ao Corpo Legislativo.

Art. 4° Compete, outrossim, ao Tribunal de Contas:

1° Examinar mensalmente, em presença das contas e documentos que lhe forem apresentados, ou que requisitar, o movimento da receita e despesa, recapitulando e revendo, anualmente, os resultados mensais;

2° Conferir esses resultados com os que lhe forem apresentados pelo Governo, comunicando tudo ao Poder Legislativo;

3° Julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o Ministério a que pertençam, dando-lhes quitação, condenando-os a pagar, e, quando o não cumprem, mandando proceder na forma do direito;

4° Estipular aos responsáveis por dinheiros públicos o prazo de apresentação de suas contas, sob as penas que o regulamento estabelecer.

Art. 5º O Tribunal de Contas poderá delegar nas Tesourarias de Fazenda, ou em comissões de empregados idôneos, que para esse fim sejam mandados aos Estados, o conhecimento, em primeira instância, das contas de qualquer responsável por dinheiros públicos, exceto os inspetores de Fazenda e tesoureiros gerais.

Art. 6º Compõem o Tribunal os funcionários, a que se conferir voto deliberativo na matérias submetidas à competência dessa corporação.

§ 1º Esses funcionários serão nomeados por decreto do Presidente da República, sujeito à aprovação do Senado, e gozarão das mesmas garantias de inamovibilidade que os membros do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Vagando lugar entre os membros do Tribunal de Contas durante a ausência das Câmaras, o Presidente da República poderá preenchê-lo, e o funcionário entrar em exercício, ficando porém, a nomeação dependente sempre de anuência do Senado, em sua primeira reunião.

Art. 7º O serviço de contabilidade, nos assuntos sujeitos ao Tribunal, bem como o processo, exame, verificação e informação, nas matérias e papéis também dependentes dele, serão cometidos a um corpo de funcionários administrativos, distribuídos segundo reclamar a classificação natural dos trabalhos.

Desse pessoal o regulamento determinará quais os a quem deve caber voto consultivo na deliberações do Tribunal.

Art. 8º Além das atribuições estabelecidas nos arts. 3º e 4º, o Tribunal de Contas exercerá todas as outras fixadas no respectivo regulamento, que convierem à natureza de suas funções e dos seus fins.

Art. 9º As comunicações entre o Tribunal de Contas e o Congresso efetuar-se-ão mediante relatórios anuais e declarações quinzenais, quando para estas houver assunto.

Art. 10º O Tribunal, no exercício de suas funções, se corresponderá diretamente, por intermédio do seu presidente, com todas as autoridades da República, as quais todas são obrigadas a cumprir-lhe as requisições e ordens, sob pena da mais restrita responsabilidade.

Art. 11º O Ministério da Fazenda expedirá regulamento, em decreto especial, estabelecendo a organização e as funções do Tribunal de Contas, desenvolvendo-lhe a competência, especificando-lhe as atribuições, estipulando os vencimentos ao seu pessoal, e determinando-lhe a demais despesa necessária, para a qual fica desde já autorizado o Governo.

Art. 12º Revogam-se as disposições em contrário.

Sala das sessões do Governo Provisório, 7 de novembro de 1890, 2º da República.

Manoel Deodoro da Fonseca  
Rui Barbosa

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DE RUI BARBOSA

Generalíssimo - O Governo Provisório, no desempenho da missão que tomou aos ombros, propôs ao país uma Constituição livre, que, para firmar as instituições democráticas em solidas bases, só espera o julgamento dos eleitos da nação.

Outras leis vieram sucessivamente acudir aos diversos ramos da atividade nacional, que só dependiam desse concurso, para produzir seus benéficos resultados em proveito do desenvolvimento comum.

Faltava ao Governo coroar a sua obra com a mais importante providencia, que uma sociedade política bem constituída pôde exigir de seus representantes.

Referimo-nos à necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover ás necessidades publicas mediante o menor sacrificio dos contribuintes, à necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema saibo, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes que ousem perturbar-lhe o curso traçado.

Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentaria. Mas em nenhuma também ha maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos.

O primeiro dos requisitos para a estabilidade de qualquer fôrma de governo constitucional consiste em que o orçamento deixe de ser uma simples combinação formal, como mais ou menos tem sido sempre, entre nós, e revista o caracter de uma realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes.

Cumpra acautelar e vencer esses excessos, quer se traduzam em atentados contra a lei, inspirados em aspirações opostas ao interesse geral, quer se originem (e são estes porventura os mais perigosos) em aspirações de utilidade publica, 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.

Não é, todavia, commum o habito de execução fiei do orçamento, ainda entre os povos que deste assumpto poderiam dar-nos ensinamento proveitoso.

O *déficit*, com que se encerram quase todas as liquidações orçamentarias entre nós, e os créditos suplementares, que, deixando de ser excepção, constituem a regra geral, a imemorial tradição, formando todos os anos um orçamento duplo, mostram quanto estão desorganizadas as nossas leis de finanças, e quão pouco es-crúpulo tem presidido à concepção e execução dos nossos orçamentos.

Cumpra à Republica mostrar, ainda neste assumpto, a sua força regeneradora, fazendo observar escrupulosamente, no regimen constitucional em que vamos entrar, o orçamento federal.

Se não se conseguir este *desideratum*: si não pudermos chegar a uma vida orçamentaria perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a pátria, e organizado o futuro.

É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentaria defeituoso em seu mecanismo e fraco de sua execução.

O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem propor-vos é 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, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadinho, tornar-se-á verdadeiramente essa verdade, de que se fala entre nós em vão, desde que neste país se inauguraram assembleias parlamentares.

Já em 1845 entrava na ordem dos estudos parlamentares um projeto de Tribunal de Contas, traçado em moldes então assaz arrojados por um dos maiores ministros do Imperio: Manuel Alves Branco.

Eis os termos em que se concebia essa proposta do Governo:

“Art. 1º Além do Tribunal do Tesouro haverá na Capital do Imperio outra estação de Fazenda, que será denominada - Tribunal de Contas.

“Art. 2º Este Tribunal será composto de um presidente e três vogais, os quais terão os mesmos ordenados e honras, assim como serão nomeados, da mesma maneira que o vice-presidente, e mais membros do Tribunal do Tesouro.

“Art. 3º O procurador fiscal do Tribunal do Tesouro, e seu ajudante, exercerão perante o Tribunal de Contas as mesmas funções que exercem perante o Tribunal do Tesouro.

“Art. 4º O Tribunal terá também um secretario, o qual, como o do Tribunal do Tesouro, assistirá ás suas sessões, tomará nota dos votos dos vogais, lançará os despachos, e finalmente escreverá as atas, e fará tudo o mais que lhe for ordenado pelo presidente.

“Art. 5º Serão anexas ao Tribunal de Contas uma Secretaria e três Contadorias. A Secretaria terá por chefe o secretario do Tribunal, e por oficiais dois escrivães, e dois praticantes; cada uma das três Contadorias porém terá por chefe um contador, e por oficiais dois primeiros escrivães, dois segundos, e quatro praticantes.

“Art. 6º Todos estes empregados serão nomeados pelo Ministro e Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda, e terão de ordenado, os chefes 2:400\$, os primeiros escrivães 1:200\$ e os segundos escrivães 800\$000.

“Art. 7º A Secretaria terá a seu cargo a correspondência e expedição das ordens do Tribunal, assim como o livro do assentamento de todos os responsáveis por contas, os quais não poderão tomar posse de seus jogares sem mostrar certidão do assentamento nessa Repartição; cada Contadoria porém terá a seu cargo, por distribuição do presidente do Tribunal, o exame e liquidação de um dos três ramos de contas seguintes, a saber:

“1ª Contas das repartições pertencentes ao Ministério da Fazenda.

“2ª Contas das repartições pertencentes aos Ministérios da Guerra e Marinha.

“3ª Contas das repartições pertencentes aos Ministérios da Justiça, Imperio e Estrangeiros.

“Art. 8º São negócios da competência do Tribunal, e que por isso ficam separados do Tribunal do Thesouro:

“1º Julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o Ministério a que pertençam, mandando-lhes dar quitação, quando correntes, e condenando-os, quando alcançados, a pagarem o que deverem, dentro de um prazo improrrogável, de que se dará parte ao Ministro e Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda, para mandar proceder contra eles na forma das leis, si o não fizerem.

“2º Marcar aos responsáveis, por dinheiros públicos, o tempo em que devem apresentar suas contas ao secretario do Tribunal; suspendendo os omissos, mandando prender os desobedientes e contumazes, e finalmente julgando à sua revelia as contas que tiverem de dar, pelos documentos que tiver, ou puder obter de quaisquer cidadãos, autoridades ou repartições publicas.

“Art. 9º O Tribunal de Contas é competente para julgar das provas de fato, deduzidas por documentos justificativos, de quaisquer perdas de dinheiros públicos por casos fortuitos ou força maior; mas si no exame de qualquer conta reconhecer que o responsável cometeu no exercício de suas funções, dolo, falsidade, concussão ou peculato, dará parte ao Ministro da Fazenda para mandar proceder contra o mesmo na forma das leis.

“Art. 10. O Tribunal de Contas poderá delegar nas Thesourarias provinciais, ou em comissões de empregados hábeis, que para esse fim sejam mandados ás províncias, o conhecimento em primeira instancia das contas de qualquer responsável por dinheiros públicos nas mesmas províncias, à excepção somente dos inspetores de Fazenda, e tesoureiros gerais.

“Art. 11. O modo de proceder do Tribunal e repartições anexas, será o seguinte, a saber: as contas apresentar-se-ão primeiro na Secretaria, donde serão remetidas à Contadoria respectiva. O contador a fará examinar por dois officiais, tanto no que respeita ao calculo aritmético, como no que respeita à legalidade da arrecadação ou da despesa, remetendo-a outra vez com um relatório seu à Secretaria. Recebida a conta, o secretario a entregará na próxima sessão do Tribunal ao presidente, que a distribuirá a um dos vogais, o qual, depois de a examinar e fazer examinar pelos outros, a relatará em uma das sessões seguintes para ser discutida e decidida.

“Art. 12. A decisão do Tribunal de Contas será tomada por maioria absoluta de votos, mas o Tribunal não poderá deliberar sem que estejam presentes três membros, inclusive o presidente.

“Art. 13. O Tribunal pôde proceder à revisão de uma conta já julgada, ou seja a pedido do responsável, sustentando por documentos justificativos havidos depois da sentença, ou seja ex-officio, por erro, omissão, ou duplica-

ta reconhecida no exame de outras contas; esta revisão porém não suspende o efeito da primeira sentença.

“Art. 14. Si ainda depois de uma revisão o responsável se julgar com direito de recorrer contra a decisão do Tribunal, por violação de lei ou regulamento, poderá fazê-lo perante o Conselho de Estado, que decidirá a questão com voto deliberativo, não se dando mais lugar a recurso algum.

“Art. 15. O Tribunal poderá também fazer subir consultas a S.M.I., à requisição de qualquer de seus membros, ou do procurador fiscal, principalmente tratando-se de abonar despesas secretas, que aparecerão em alguma conta, ou outros negócios, que pela sua importância e gravidade pareçam merecer a imperial resolução, que será logo executada.

“Art. 16. O Tribunal, no exercício de suas funções, se corresponderá diretamente, por intermédio de seu presidente, com todas e quaisquer autoridades do Imperio, as quais todas são obrigadas a cumprir suas requisições ou ordens, sob pena da mais restrita responsabilidade.

“Art. 17. O Tribunal apresentará todos os anos, dentro do primeiro mês da sessão legislativa, a S.M.I. e ao Corpo Legislativo um relatório, no qual não só confira o balanço apresentado pelo Governo no ano anterior com as contas tomadas a ele relativas, justificando-as umas pelas outras, como também se apresentem todas as irregularidades, omissões e abusos que tiver encontrado na arrecadação, fiscalização e distribuição dos dinheiros públicos, e os defeitos das leis e regulamentos que parecerem necessitar de reforma.

“Art. 18. O primeiro trabalho do Tribunal, depois de instalado, será o recopilar das leis e regulamentos atuais o que lhe parece útil para a tomada das contas, apontando o que for inaplicável ao estado atual para ser eliminado ou reformado com novas providencias este trabalho será apresentado ao Ministro da Fazenda, que fica autorizado a aprová-lo provisoriamente, sujeitando-o depois à Assembléia Geral Legislativa para definitiva aprovação.

“Art. 19. Ficam revogadas todas as leis em contrario.

“Rio de Janeiro, 10 de julho de 1845. - Manoel Alves Branco”

Submetido à comissão de fazenda na Câmara dos Deputados, foi ela de parecer, aos 6 de agosto daquele ano (n. 152), que a proposta do Governo se convertesse em projeto de lei, apenas com esta emenda ao art. 2º.:

“Depois da palavra - Thesouro - acrescente-se: - e depois de nomeados não poderão mais perder os seus jogares sem resolução da Assembléia Geral, à excepção do presidente, cujo cargo será de simples nomeação temporária”

Mas, como não é de estranhar, atenta a importância do assumpto, a idéa adormeceu, na mesa da Câmara, desse bom sono de que raramente acordavam as idéias úteis, especialmente as que podiam criar incômodos a liberdade da politica-gem eleitoral. E quarenta e cinco anos deixou a monarquia entregue o grande pensamento ao pó protetor dos arquivos parlamentares.

Mas para a edificação republicana esta reforma deve ser uma das pedras fundamentais.

A necessidade de confiar a revisão de todas as operações orçamentarias da receita e despesa a uma corporação com as attribuições que vimos de expor, está hoje reconhecida em todos os países, e satisfeita em quase todos os sistemas de governo estabelecidos, que apenas divergem quanto à escolha dos moldes; havendo não menos de quatorze constituições, onde se consigna o principio do Tribunal de Contas.

Dois tipos capitais discriminam essa instituição, nos países que a têm adotado: o francês e o italiano.

O primeiro abrange, além da França, os dois grandes Estados centrais da Europa, a Suécia, a Espanha, a Grécia, a Servia, a Romênia e a Turquia. O segundo, além da Itália, domina a Holanda, a Bélgica, Portugal ha quatro anos, o Chile ha dois e, de recentes dias, o Japão.

No primeiro sistema a fiscalização se limita a impedir que as despesas sejam ordenadas, ou pagas, além das faculdades do orçamento. No outro a ação dessa magistratura vai muito mais longe: antecipa-se ao abuso, atalhando em sua origem os atos do poder executivo susceptíveis de gerar despesa ilegal.

Dos dois sistemas, o ultimo é o que satisfaz cabalmente os fins da instituição, o que dá toda a elasticidade necessária ao seu pensamento criador. Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir. Circumscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentarias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

A lei belga de 27 de outubro de 1846, que rege a contabilidade publica, prescreve, no art. 14, que <<o Thesouro não cumprirá ordem de despesa, antes de visada pelo Tribunal de Contas>>. Firmado nessa disposição e nos debates parlamentares que a criaram, o Tribunal de Contas, na Bélgica, exerce a maior latitude de poderes na apreciação dos elementos justificativos das ordens de despesa submetidas ao seu visto, e não o dá sinal após o mais completo exame, depois de perscrutados todos os documentos necessários para lhe esclarecer a consciência, a autorizar as observações, que, na fôrma da Constituição, houver de fazer sobre o assumpto, ás camarás legislativas.

A lei italiana, porém, dá a essa prerrogativa uma expansão muito mais forte, muito mais ampla, generalizando a audiência do Tribunal de Contas, não só nos atos do poder executivo que digam respeito ao orçamento do Estado, e influam sobre a receita, ou a despesa, como a todas e quaisquer deliberações do governo, todos os decretos reais, seja qual for o mistério, de que emanem, e o objeto, a que se refiram.

Tais são os termos da lei orgânica dessa instituição, naquele país, a lei de 14 de agosto de 1862, no art. 13. E, para dar idéia da severidade crescente, com que ali se aprofunda a observância dessa disposição, basta consignar que o numero de decretos reais submetidos ao visto do tribunal subiu, em 1877, a 24.000; em 1878 a 45.000; em 1879 a 49.000; em 1880, a 51.782.

Parece, porém, que essa evolução, a que se chegou, na fôrma italiana, levando a superintendência do Tribunal de Contas (*corte dei Conti*), além da fronteira dos atos concernentes ás finanças publicas, força a natureza da instituição, sujeitando-a a criticas, de que não seria susceptível, si se lhe tivessem limitado as funções ao circulo dos atos propriamente financeiros do governo. Transpondo essa divisaria, o tribunal poderia converter-se em obstáculos à administração, dificultarão improficuamente a ação ministerial, e anulando a iniciativa do governo, em atos que não entendem com o desempenho dor orçamento. Na Itália o critério do pessoal a que tem sido confiada essa magistratura, evitou, até hoje, em geral, esse inconveniente, abstendo-se o tribunal de exercer as suas pesquisas em assumptos alheios ás finanças do Estado. Mas não é de bom aviso insinuar no organismo de uma instituição um principio de conflito com outras, confiando o remédio do mal orgânico à prudência accidental dos indivíduos que a representarem.

Melhor é encerrar a nova autoridade no limite natural das necessidades que a reclamam, isto é, reduzir a superintendência preventiva do Tribunal de Contas aos atos do governo, que possam ter relação com o ativo ou o passivo do Thesouro.

Estabelecida esta ressalva, o modelo italiano é o mais perfeito.

Quando o Tribunal de Contas, na Itália, como na Bélgica, reconhece contrario ás leis, ou aos regulamentos, um dos atos, ou decretos, que se lhe apresentam, recusa o seu visto, em deliberação motivada, que o presidente transmite ao ministro interessado. Se este persiste na sua resolução, cumpre-lhe apelar para o ministério em conselho. Se a deliberação deste se conforma com a do ministro, o tribunal procede a novo exame do assumpto, reunidas todas as seções; e, então, ou aceita a deliberação ministerial, reconhecendo-lhe a procedência, ou, quando não se conforme, ordena o registro, pondo ao ato o seu visto sob reserva (*il visto con riserva*) e comunicando o seu procedimento aos presidentes do senado e da câmara do deputados.

Essa comunicação, nos termos da lei de 1862, art. 18, efetuava-se anualmente em janeiro, época em que o tribunal havia de submeter ás duas casas do parlamento a lista geral dos vistos sob reserva. Mais tarde, porém, se entendeu que essa relação anual era demasiado serôdia, para a eficácia da ação parlamentar sob a responsabilidade ministerial; e, em consequência, a lei de 15 de agosto de 1867 prescreveu que essas informações seriam apresentadas ás mesas das duas câmaras todas as quinzenas, afim de que o corpo legislativo pudesse sobrestar logo na execução dos decretos censurados pelo Tribunal de Contas, que em si contivessem realmente ilegalidade; ficando por essa lei estatuída a precaução, para obviar tardanças originadas na má vontade ministerial, de que essas comunicações se fariam diretamente entre o tribunal e as câmaras.

Todos estes dados são elementos de valor inestimável e de impreterível necessidade no mecanismo da instituição que temos em mira. Conspiram todos eles em firmar a jurisdição preventiva, característica essencial dessa organização no estado de excelência a que a Bélgica e a Itália a elevaram, e que hoje reclamam para a França as vozes mais competentes no assumpto. “Vale infinitamente mais”, dizem os italianos, “prevenir os pagamentos ilegais e arbitrários do que censurá-los depois de efetuados. A contrasteação posterior basta em relação aos agentes fiscais; porque estes prestam cauções, que lhes tornam eficaz a responsabilidade, em defesa do Thesouro. Mas os ministros não dão fiança, por onde assegurem ao Estado a reparação do dano, que causarem, e, portanto, é mister uma garantia preliminar, a qual vem a ser precisamente a que se realiza na fiscalização preventiva do tribunal.” (Giovani Gean-quinto: *Corso di diritto amministrativo*). O sistema da verificação preventiva decorre, segundo eles, dos direitos orgânicos do parlamento, que “não deve descansar exclusivamente na fidelidade do ministério”. (Ugo: *La Corte dei Conti*, 1882, Tit. I, c. I, a 1.)

Na Itália, dizia o general Menabréa, “a responsabilidade ministerial não está definida. Nada a sanciona. Releva, por consequência, buscar alhures e noutros principias as garantias, em que o país deve apoiar a regularidade da administração da fortuna do Estado”.

Não será ainda pior a situação de nós outros? Onde a responsabilidade ministerial contra os abusos orçamentários, no regimen passado durante quase três quartos de século de monarquia parlamentar?

A Republica presidencial, a este respeito, não nos dará condições mais favoráveis: não tem, no seu organismo, elementos superiores para a consecução desse resultado, que de nenhuma fôrma de governo se poderá jamais obter, no país que não souber dotar-se com esta instituição robusta e preservadora. No regimen americano, com efeito, que esperamos ver perfilhado pelo Congresso Constituinte, as câmaras não têm meios mais seguros de opor mão repressiva ou preventiva aos abusos dos ministros. Nem a responsabilidade política do presidente, nem a responsabilidade judiciaria dos seus secretaries de estado nos livrarão de excessos e abusos na delicada matéria das finanças federais, si não enriquecermos a nossa Constituição nova com esta condição suprema da verdade pratica nas cousas do orçamento. Nada teremos feito, em tão melindroso assumpto, o de mais alto interesse, entre todos, para o nosso futuro, enquanto não erguemos a sentinela dessa magistratura especial, envolta nas maiores garantias de honorabilidade, ao pé de cada abuso, de cada gérmen ou possibilidade eventual dele.

“Se há coisa, que contenha os administradores no declive de atos arbitrários,” - dizia, no senado italiano, o ministro das finanças, em março de 1862, - “se há coisa, que nos iniba de ceder a postulantes importunos, à gente cujas pretensões não cessam de acarretar novas despesas, e transbordar os recursos facultados pelo orçamento, é o espectro do Tribunal de Contas. Todo o dia, a toda a hora, muitas vezes na mesma hora, um ministro, um secretario geral, todos os que têm relações com a administração afluem, a solicitar novas despesas. Não é fácil resistir. Muitas vezes

os pretendentes mesmos não crêem na utilidade delas, e apenas as propõem impelidos por outros, que os seguem; mas, dada a força da autoridade dos intercessores, a consequência é que, resistindo-se-lhes uma ou duas vezes, há de acabar-se por ceder”.

Stourm, o celebre professor de finanças, uma das mais solidas autoridades européias, pugnando pela reforma do Tribunal de Contas francês no sentido do modelo italiano, adverte, como em relação a nós igualmente poderíamos fazer, que, si este sistema funcionasse em França, os freqüentes excessos de créditos, ainda recentemente averiguados, não se teriam dado naquele país.

“O sistema preventivo”, diz ele, “teria, ao primeiro movimento, reprimido os ministros da guerra e da marinha na pratica de encomendas excedentes à medida dos créditos legislativos, em que se firmavam.” (Stourm: *Le Budget*, P. 601.) E rememora, em apoio da asserção, este fato eloqüente: “Aos 20 de janeiro de 1886, o ministro da marinha reduzira *propio motu*, por um simples aviso, três anos no limite de idade para a aposentadoria do pessoal civil de sua repartição. O efeito immediato foi a aposentação prematura de 62 funcionários, pertencentes quase todos ao quadro superior, e cujas pensões levaram a despesa a ultrapassar os créditos legislativos. Posto que a câmara censurasse incidentalmente a medida logo nos fins de 1886, o ministro nem por isso deixou de manter, até à sua exoneração, isto é, até julho de 1887, o ato irregular. Daí resultou, no credito respectivo, um excesso de 547.516 francos, que um projeto de lei de créditos suplementares se propôs a cobrir no fim de 1888. As câmaras indignaram-se, a revelação dos fatos que motivavam esse suplemento de credito. Não hesitaram em verberar energicamente o ministro, declarando, até, platonicamente, que a sua responsabilidade ficava empenhada. Mas daí não passaram. Já se achavam em presença de outro ministro; o mal estava consumado, e os aposentados aguardavam a liquidação de suas pensões. Votaram-se, pois, os créditos suplementares. É sempre a solução inevitável. Na Itália, a verificação preventiva teria, desde o primeiro momento, recusado existência ao ato do governo, cuja execução o ministro francês pôde sustentar enquanto ministro. Apenas manifestado, esse ato esbarraria no visto do Tribunal de Contas, que, examinando-o enquanto às suas consequências orçamentarias, e reconhecendo immediatamente promover ele despesas superiores aos créditos decretados, ter-lhe-ia negado registro. Ninguém contestará que esse voto preliminar, prevenindo o dano, seria preferível a impotentes recriminações retrospectivas”. *Ibid.*

Outro fato, notável neste gênero, é o caso das torpedeiras, ocorrido há dois anos. O orçamento da despesa do Ministério da Marinha dotara a verba *de compras de vasos à industria particular e compras de torpedeiras*, para o exercício de 1888, com um credito de 6.800.000 frs. No fim do exercício, porém, se verificou que o Governo dispendera, sob essas duas consignações, 15.040.000 frs., isto é, que se haviam excedido em 8.240.000 frs. os limites fixados na lei. Todas as opiniões a uma condenaram o procedimento do Ministério da Marinha. Houve, até, representantes da nação, que, apoiando-se na lei de 15 de maio de 1850, envidaram esforços em promover a responsabilidade pecuniária do Ministro. Mas nada contra ele se fez. Pelo contrario, o abuso acabou por obter a sanção legislativa em um voto de créditos

suplementares. Excessos tais, entretanto, não seriam possíveis, naquele país, si o seu Tribunal de Contas exercesse a função preventiva do congêneres no tipo belga-italiano.

“As barreiras longínquas da contrasteação a *posteriori*, portanto, já não são suficientes. Sob a acumulação, crescente sempre, das operações de receita e despesa e a constante mobilidade dos titulares das pastas ministeriais, as verificações, para ser eficazes, carecem de penetrar até ao íntimo dos fatos contemporâneos. Cumpre estreitar nas formalidades mais prontas a responsabilidade dos Ministros; cumprir esclarecer o parlamento do modo mais imediato e incessante acerca da execução de sua vontade. Ora, nenhuma autoridade, a não ser o Tribunal de Contas, pôde exercer essa missão, hoje essencial, salvo si a quiserem atribuir ao parlamento, o que seria grande calamidade.” (Stourm: *Ib.* p. 606).

Outra vantagem preciosíssima desse modelo é a presteza na liquidação das contas. O Tribunal de Contas italiano opera periodicamente, todos os meses, acompanhando as operações, à medida que se realizam, pelas contas da receita e despesa, que lhe comunica o ministério das finanças. Instruem essas contas, quanto à receita, os relatórios dos inspetores da arrecadação, e, quanto à despesa, os documentos dos desembolsos realizados. No mês terminal do exercício recapitula o Tribunal as doze liquidações mensais, cotejando o resultado com as contas de cada ministério e a conta geral da administração da fazenda, apresentada pelo ministro do Tesouro e preparada pela direção geral da contabilidade pública, as quais, nos termos da lei de 1862, art. 28, antes de submetida à aprovação das câmaras, hão de passar pelo exame do tribunal verificador.

Em consequência desse regimen, no termo dos cinco meses subsequentes ao exercício, “época em que de ordinário ainda não se têm apresentado sequer as contas individuais dos empregados do fisco”, está liquidada, na Itália, a contabilidade parlamentar. “A fiscalização parlamentar, aproximada assim dos fatos financeiros, é mais eficaz do que si se houvesse de aguardar a tomada de contas individual dos funcionários fiscais.” (Marcé: *La Cour Des Comptes Italienne. Ann. du l'Éc. Libre des Scien. Polit. Oct. 1890*, p. 721). Por outro lado, o sistema do *registro prévio sob ressalva* habilita o parlamento a resolver, em quinze dias, as divergências suscitadas entre o tribunal e o governo. A raridade dos *vistos sob reserva*, de que em 1886-1887, por exemplo, houve apenas um caso, mostra a eficácia do freio preventivo e, ao mesmo tempo, a exageração de certas apreensões, manifestadas ainda o ano passado entre nós (*relatório do Ministério da Fazenda, na quarta sessão da vigésima legislatura*, p. 25), quanto ao perigo de conflitos, nesse tipo de organização, entre o governo e o tribunal.

Ora, em vez de cinco meses, a organização francesa impõe a necessidade de *dezesseis*, pelo menos, numero que se receia ser elevado a dezoito, ou vinte (Stourm: *Ib.*, p. 603-4), para a liquidação de cada exercício financeiro.

Tais razões inclinaram decididamente a nossa escolha para o, tipo italiano, de que o decreto ora submetido à vossa assinatura indica apenas os traços cardeais, e cuja organização se formulará no regulamento, para a elaboração do qual este Ministério constituirá, sob a sua presidência, e adstrita aos caracteres essenciais do

modelo adotado, uma comissão de profissionais, que dê principio imediatamente aos seus trabalhos.

Manca e impotente será, porém, a instituição planejada, si a não acompanhar a reforma geral do nosso sistema de contabilidade publica. Entre nós, a esse respeito, a pratica assim como a teoria estão atrasadíssimas. Dessa *ciência*, por assim dizer, da escrituração fiscal e verificação das contas administrativas, dessa *ragioneria*, que na Itália, como noutros países adiantados, tem hoje quase uma literatura especial e um pessoal de professores e técnicos consumados, nada se conhece entre nós. Carecemos, portanto, de buscar no estrangeiro os mestres, os guias, os reformadores práticos neste ramo do serviço financeiro. E é especialmente a Itália quem nê-lo pôde fornecer; é lá que o governo deve procurar tais auxiliares, si quiser que esta reforma seja frutificativa, e compense amplamente, como nesse caso ha de compensar, as despesas da sua execução.

Se desse melhoramento não curarmos com afincos e prontidão, o Tribunal de Contas degenerará logo ao nascedouro, e a publicidade parlamentar nunca penetrará seriamente no labirinto da contabilidade administrativa, onde se refugiam as mais graves responsabilidades de todos os governos.

Para se ver, por um exemplo significativo, a importância dada a essa instituição, nos países onde ela assume as proporções de verdadeiro modelo, basta considerar a extensão e distribuição do seu pessoal na Itália. Ali, nos termos da lei de 1892, a *Corte dei Conti* se divide em três seções, compondo-se de um presidente, dois presidentes de seções, doze conselheiros, um procurador geral, auxiliado por um ou mais referendarias, um secretario geral e vinte referendáreis ou relatores. Cada seção consta de um presidente e quatro conselheiros. O quadro (*ruolo organico*) do pessoal das repartições integrantes do Tribunal de Contas, segundo o decreto real de 6 de março de 1881, completado pelo de 23 de julho do mesmo ano, fixa-se assim:

1ª Categoria - Directores chefes de divisão, 1ª classe, 6; 2ª classe, 7.

- Chefes de seção, 1ª classe, 8; 2ª classe, 1 1.

- Secretários, 14.

- Secretários, 1ª classe, 39; 2ª classe, 66;

- Vice-secretários, 1ª classe, 64; 2ª classe, 60; 3ª classe, 30

- Praticantes, 12;

- 2ª Categoria - Chefes das repartições de ordem (*capi degli uffici d'ordine*), 2;

- Arquivistas, 1ª classe, 4; 2ª classe, 4; 3ª classe, 2;

- Agentes de ordem (*ufficiali d'ordine*), 1ª classe, 13; 2ª classe, 17; 3ª classe, 3 1.

- Officiais de continues, 36.

Os sacrificios do Estado com este serviço elevarem-se (exercício de 1886/1887) a cerca de dois milhões: 1.775.000 frs. E o país não tem senão que se felicitar, de dia em dia mais, por essa despesa.

Entre nós há, na actual organização do Thesouro, elementos, que se poderão e deverão destacar para o serviço da nova instituição, reduzindo assim o desembolso, a que ela nos obrigará. Qualquer que o dispêndio seja, porém, ha de representar

sempre uma economia enorme, incomensurável para o contribuinte; contanto que a escolha do pessoal inaugurador não sofra a invasão do nepotismo; que ela fique absolutamente entregue à responsabilidade de um ministro consciencioso, inflexível, imbuído no sentimento da importância desta criação; que aos seus primeiros passos presida a direção de chefes escolhidos com a maior severidade, capazes de impor-se ao país pelo valor nacional dos seus nomes e de fundar a primeira tradição do Tribunal sobre arestos de inexpugnável solidez.

Façamos votos, para que o primeiro Ministério da Republica organizada se mostre, como é de esperar, digno desta missão salvadora.

Rio, 7 de novembro de 1890 - *Rui Barbosa*.

## POSIÇÃO DO TCU NAS CONSTITUIÇÕES

### **1ª Constituição do Brasil de 1824**

**TÍTULO:** VII - Da Administração e Economia das Províncias

**CAPÍTULO:** III – Da Fazenda Nacional

**OUTROS DISPOSITIVOS:** artigos 170 a 172

### **2ª Constituição do Brasil e 1ª da República de 1891**

**TÍTULO:** V - Disposições Gerais

**OUTROS DISPOSITIVOS:** art. 89

### **Constituição Federal de 1934**

**TÍTULO:** I - Da organização federal

**CAPÍTULO:** VI - Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais

**SEÇÃO:** II - Do Tribunal de Contas

**OUTROS DISPOSITIVOS:** arts. 99 a 102

### **Constituição Federal de 1937**

**OUTROS DISPOSITIVOS:** art. 114 - Do Tribunal de Contas

### **Constituição Federal de 1946**

**TÍTULO:** I - Da organização Federal

**CAPÍTULO:** II - Do Poder Legislativo

**SEÇÃO:** VI - Do orçamento

**OUTROS DISPOSITIVOS:** arts. 22, 76, 77, 97 e 101

**Constituição Federal de 1967**

**TÍTULO:** I - Da organização Nacional

**CAPÍTULO:** VI - Do Poder Legislativo

**SEÇÃO:** VII - Da Fiscalização Financeira e Orçamentária

**OUTROS DISPOSITIVOS:** arts. 70 a 72

**Constituição Federal de 1988**

**TÍTULO:** IV - Da Organização dos Poderes

**CAPÍTULO:** I - Do Poder Legislativo

**SEÇÃO:** IX - Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária

**OUTROS DISPOSITIVOS:** arts. 33, § 2º, 70 a 74, 96 e 161, parágrafo único

## SOBRE O AUTOR

Lucivaldo Vasconcelos Barros, natural de Macapá, Amapá, é bibliotecário e cursa o 5º ano de Direito na Universidade da Amazônia - UNAMA. Ingressou no serviço público federal em 1984. Atualmente exerce o cargo de Técnico de Documentação da Procuradoria da República no Estado do Pará. É também Professor do Departamento de Biblioteconomia da Universidade Federal do Pará e Membro do Conselho Regional de Biblioteconomia – 2ª Região.

