TRIBUNAL DE CONTAS — SUA CRIAÇÃO NOS ESTADOS, COM JURISDIÇÃO SÔBRE AS CONTAS DOS MUNICÍPIOS

F. SALES OLIVEIRA
Advogado em Minas Gerais

SUMÁRIO: — O Tribunal de Contas da União. Tribunais de Contas dos Estados. Contrôle das contas dos Municípios.

O primeiro movimento verificado, no País, para a criação de um Tribunal de Contas se deve, em 1826, à iniciativa do Marquês de Barbacena e de José Inácio Borges, que nenhum êxito obtiveram.

O Marquês de Barbacena, estadista e homem de vontade, obtinha, anos depois, em 4 de Outubro de 1831, a criação do Tribunal do Tesouro Nacional, a quem competia dirigir e fiscalizar a receita e a despesa do País e exercer a suprema administração dos bens nacionais.

O cargo de Contador-Geral era entregue a Manuel Alves Branco, que, em 1845, já então Ministro da Fazenda, organizava interessante projeto, em que se instituía um tribunal de contas.

Embora obtivesse parecer favorável da Comissão de Fazenda da Câmara dos Deputados, o projeto passou, daí em diante, a dormir nos arquivos, entre os papéis esquecidos.

A idéia continuava viva, defendida em 1857 por Pimenta Bueno, em sua obra *Direito Público Brasileiro* e, tempos depois, por Silveira Martins, em 1878, pelo Visconde de Ouro Prêto, em 1879 e, em 1889, pelo Conselheiro João Alfredo (Viveiros de Castro, *Direito Administrativo*, págs. 618 a 620).

Coube à República, pela mão de Rui Barbosa, tornar realidade o sonho do Marquês de Barbacena e de Alves Branco.

O Tribunal de Contas, antes mesmo de reunida a primeira constituinte republicana, era criado pelo Decreto-lei n.º 966-A, de 7 de Novembro de 1890, expedido pelo Govêrno Provisório.

As linhas mestras do instituto obedeciam, no plano geral, ao sistema italiano, muito aproximado do belga, nos quais domina o princípio de que "vale infinitamente mais prevenir os pagamentos ilegais e arbitrários do que censurá-los depois de efetuados".

Como doutrina o mestre brasileiro, "não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colhêr a exorbitância ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a êstes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vêzes inútil, por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periòdicamente 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 sôbre 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". (*Com. à Const. Fed. Brasil.*, vol. VI, pág. 432).

A Constituição Republicana de 1891 perfilou, no art. 89, a criação do Tribunal de Contas, ao lado de outras reformas incorporadas ao nosso patrimônio jurídico.

A inovação jurídica e fiscal, destinada a opor um dique aos abusos governamentais e à desordem orçamentária, enlevou a Constituinte, arrastando-a, como diz Rui Barbosa, a uma "pia mentira", ao declarar criada uma instituição já existente no País.

São do eminente jurista as palavras que transcrevemos:

"Entrava, porém, assim com o alvorôço de grandes zelos e esperanças a nossa Constituição no exigüíssimo grupo das que se esmeram em ungir o Tribunal de Contas com êsse 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 que? Para entrar imediatamente a sofrer do enguiço em que têm perecido, enxovalhadas, tôdas as fundações constitucionais da era republicana".

A "pia mentira", a que os zelos da Constituinte a conduziram, tem interpretação mais serena na opinião do eminente João Barbalho.

É esta:

"O congresso constituinte, sem demora, sem discussão, aprovou a emenda relativa ao tribunal, para ampará-lo "contra possíveis investidas das legislaturas ordinárias", dada sua natureza própria "de gerar contra êle malquerenças, antipatias e desforços" (*Com. à Const. Federal*, 2.ª ed., pág. 496).

A Constituição de 1934 manteve o Tribunal de Contas e a de 1937 deixou incólume a instituição, que tem suas raízes no corpo jurídico do País. Os Decretos-leis n.os 7, de 17 de Novembro de 1937, e 426, de 12 de Maio de 1938, vieram dar-lhe, ao contrário, maior fôrça e amplitude.

O sistema unitário predominou no Império, através da concentração administrativa e política que as circunstâncias justificaram.

Mesmo nessa época, em livro de alto merecimento, levantava o Visconde do Uruguai a tese da criação dos "tribunais provinciais de contas" (*Estudos práticos sôbre a administração das províncias no Brasil*, vol. I, pág. 345).

Após o período de organização financeira, findo com a investidura de Alves Branco, no Ministério da Fazenda, o Império mergulhou no obscurantismo de uma contabilidade espúria e sem técnica, que levou o caos, a desordem e a confusão aos negócios públicos.

O regime republicano trouxe a esperança de uma nova ordem nos registros das contas públicas, pela vigência do Decreto-lei n.º 566-A, de 7 de Novembro de 1890.

Durante trinta anos consecutivos, sucederam-se as reformas no tesouro e no mecanismo contábil, sem que a atividade do Tribunal de Contas pudesse exercer-se na plenitude e fôrça de sua alta finalidade.

Faltava ao Brasil uma organização técnica racional e eficiente, que se fizesse sentir no mecanismo das contas e na fiscalização destas.

Em 1920, ante a situação grave dos nossos serviços técnicos e financeiros, Cincinato Braga assim se expressava:

"Basta dizer que o Chefe do Executivo não é senhor de saber, no Brasil, quando lhe seja preciso averiguar, esta coisa rudimentar em qualquer administração: qual é o passivo da Nação em determinada data. Já chegamos entre estadistas brasileiros à freqüente dúvida sôbre se determinado exercício deu "saldo" ou *déficit*. Quer dizer: o que domina nesta ordem de serviços, que entendem diretamente com a aplicação do dinheiro do povo, é a mais condenável balbúrdia, que o decôro da administração da República precisa, com urgência, fazer desaparecer".

Sòmente em 1921 e 1922 seria possível, no govêrno Epitácio Pessoa, a criação da Contadoria Central da República e do Primeiro Código de Contabilidade Pública do Brasil.

Iniciava-se no País um ciclo revolucionário e de fecundas realizações nos domínios da contabilidade pública.

Duas reformas profundas vieram depois incorporar-se ao nosso patrimônio jurídico: o Decreto-lei n.º 1.804, de 24 de Novembro de 1939, que padronizou e uniformizou, em bases racionais, os orçamentos dos Estados e Municípios, e o Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de Julho de 1940, que consolidou as normas e princípios contábeis em vigor.

O Tribunal de Contas da República, reorganizado na sua estrutura, encontra a contabilidade pública brasileira, em grande parte mecanizada, numa fase de notória evolução científica, podendo oferecer-lhe todos os elementos para análise, revisão e julgamento das contas.

Os Estados encontram-se em situação diversa.

A Secretaria das Finanças do Estado de Minas Gerais, por exemplo, sofreu reforma radical, em data recente, que lhe modificou todo o arcabouço, dando-lhe o sentido de eficiência e segurança que todos os técnicos lhe reconhecem.

Os seus serviços de contabilidade enchiam, com proveito, suas finalidades. Verificava-se a necessidade de estabelecer a unidade de comando e de direção e uniformizar, sob critério racional, os trabalhos de coleta e os registros dos fatos administrativos.

A Contadoria Central do Estado de Minas Gerais, criada pelo Decreto-lei n.º 1.424, de 30 de Novembro de 1945, superintende, centraliza e uniformiza todos os serviços de contabilidade orçamentária, financeira, patrimonial e industrial do Estado.

Todo o mecanismo contábil do Estado obedece hoje a um só ritmo e desenvolve-se numa única direção, sendo de prever resultados altamente benéficos.

Para êste objetivo, foram convocados técnicos experimentados no trato dos serviços públicos, aos quais, de acôrdo com sua vocação profissional, se confiaram os cargos de chefia dos serviços e a tarefa de alta responsabilidade das revisões periódicas.

Mas, falta-lhe o órgão capaz de julgar as contas e as revisões, de lhes dar a fôrça de uma sentença decisória.

A experiência demonstrou que o órgão central de contabilidade deve restringir sua ação aos trabalhos essencialmente técnicos.

Convém que a contabilidade fique aparelhada em condições de se transformar em instrumento constante da defesa do erário contra a evasão dos bens públicos, pela forma de desvios, estragos, desperdícios e tôda sorte de prejuízos, que se elevam a somas consideráveis.

Não se deve, porém, atribuir a um órgão técnico funções que êle não possui, nem pode ter, por lhe faltarem condições específicas, próprias de

tribunais especiais, constituídos de juízes vitalícios, sem quaisquer vínculos ou dependências com os órgãos superiores da administração pública.

A reforma americana de 1921, pelo "Budgeting and Accounting", criou, subordinado diretamente ao Parlamento, o "General Accounting Office", no qual se acumularam as atribuições das contadorias centrais e dos tribunais de contas.

A experiência falhou, como observa o autorizado crítico A. E. Buck, em *Financial Control Accountability*:

Como informa a "Fiscal Management in the National Government", de Harvey C. Mansfield, a contabilidade pública americana passou a constituir-se de um núcleo central, subordinado ao *Treasury Department*, e o de revisão contábil, no estilo dos *audits* de um órgão especial subordinado ao Congresso (*General Auditing Office*).

O Tribunal de Contas é antiga aspiração do povo de Minas Gerais.

A Constituição Mineira de 15 de Junho de 1891, no art. 109, autorizara a criação de um Tribunal "para liquidar as contas da receita e despesa e conhecer da sua legalidade, antes de serem presentes ao Congresso".

A lei 509, de 22 de Setembro de 1909, deu cumprimento ao dispositivo constitucional, mas não foi posta em execução.

Ao se reunirem os constituintes de 1934, foi-lhes remetido, como base de estudos, um anteprojeto, elaborado pelos seguintes juristas: Francisco de Castro Rodrigues Campos, Horácio Andrade, José Eduardo da Fonseca, Francisco Brant, Estêvão Leite de Magalhães Pinto, Mílton Soares Campos, Antônio Martins Vilas Boas e Orozimbo Nonato da Silva.

Compuseram a comissão figuras expressivas da cultura jurídica mineira, muitas das quais ainda servem ao País em postos de responsabilidade.

O anteprojeto armava o Tribunal dos meios precisos e adequados para que lhe fôsse possível exercer, com segurança e independência, a árdua tarefa de fiscal atento do emprêgo dos dinheiros públicos, por parte do Estado e dos Municípios.

Na comissão constitucional, de que foi relator geral o eminente jurista Mílton Campos e, na assembléia, a matéria suscitou vivos debates.

Embora se conservasse a estrutura fundamental do projeto, nêle se introduziram modificações substanciais que lhe restringiram a ação, quer no que concerne ao Estado, quer, principalmente, no que respeita ao Município.

Nem mesmo a doutrina americana manteve o fogo sagrado do *autonomismo*, transformado dos primeiros tempos do regime em símbolo republicano.

No entanto, como sustenta Castro Nunes, ao estudar a organização da Rússia antiga, da Alemanha e da Bélgica, "a autonomia municipal é planta do unitarismo e floresce muito longe do ambiente da democracia da República".

Incisivo e insuspeito, pela tradição liberal de seu espírito, é o conceito do insigne Afrânio de Melo Franco, enunciado na sua Conferência de Buenos Aires: "Os municípios são meros corpos administrativos, cuja estrutura orgânica é modelada pelos poderes do Estado, que lhe pode aumentar ou diminuir as faculdades de ação".

Assim são êles considerados em países de perfeito liberalismo, como a Suíça e Inglaterra.

O Tribunal de Contas do Estado deve julgar as contas dos responsáveis por bens ou dinheiros públicos e fiscalizar a administração financeira do Estado e dos Municípios.

A realização dos atos e contratos, que tragam responsabilidades financeiras ao Estado, exigem um prévio registro, admitindo-se, de acôrdo com a doutrina belga, mais liberal, que o mesmo, em determinadas condições, se processe em caráter provisório.

O registro *a posteriori* tem falhado nos países que o admitem.

O registro, com caráter absoluto e definitivo, em voga no sistema italiano, perturba, não poucas vêzes, a marcha da administração pública.

As tomadas de contas devem processar-se em concomitância com a escrita, para que quaisquer dúvidas ou divergências possam ser esclarecidas e bem definidas as responsabilidades.

Cuidando do problema, diz Mansfield que "a efetividade de qualquer disposição punitiva diminui na proporção do quadrado do tempo que remediar entre o fato e a punição".

A Contadoria Central e o Tribunal de Contas completar-se-ão, para o que devem manter o mais íntimo contato, movimentando seu grupo de peritos e revisores.

Não é suficiente que se precise o dano causado e quem o motivou, por culpa ou dolo.

É indispensável que se apurem as responsabilidades e se promovam os meios de indenização a que o Estado tem direito incontestável.

Relativamente aos Municípios, embora não tenhamos superstição autonomista, a ação fiscal deve obedecer aos seguintes limites:

a) declarar a nulidade de atos ilegais de que resultar ônus à Fazenda Municipal, indicando os responsáveis para a respectiva indenização;

b) determinar que se consignem nos orçamentos as dotações necessárias aos serviços em que é obrigatória a cooperação dos Municípios e as que se relacionarem com a dívida fundada ou consolidada;

c) julgar, mediante recurso de qualquer interessado, os atos e decisões do Poder Legislativo sôbre a administração financeira, promovendo as diligências necessárias;

d) proferir parecer sôbre a execução orçamentária, balancetes mensais e contas anuais da administração, enquanto a aprovação destas depender de ato do Govêrno do Estado.

A Constituição de 1934 dispunha, expressamente, no art. 13, § 4.º:

> É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização das suas finanças.

A Carta de 1937 omitiu êste dispositivo, mas, implicitamente, tornou compulsória a prestação de contas dos prefeitos aos governos estaduais, pois aquêles são meros mandatários dêstes (art. 27).

De acôrdo com a tradição, devem ficar asseguradas aos membros do Tribunal as garantias precisas para que possam, com absoluta independência, exercer a missão que será entregue ao seu patriotismo e espírito público.

Seguindo as palavras de Rui Barbosa, cumpre lançar os fundamentos para essa reforma radical com a instituição do Tribunal de Contas estadual, 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.