ALFREDO CECÍLIO LOPES — *Ensaio sôbre o Tribunal de Contas* — S. Paulo — 1947 — 288 págs.

O Tribunal de Contas tem merecido a atenção de todos os nossos estudiosos de direito administrativo. Só a sua importância como órgão fiscalizador da administração financeira do Estado justificaria êsse interêsse. Concorre, porém, um outro fator: desde sua criação, pelo Govêrno Porvisório, em 1890, o Tribunal de Contas recebeu, a par de sua tarefa precípua, atribuições de natureza jurisdicional; como se considerava, com a implantação do regime de 91, que o monopólio da jurisdição era inerente às nossas instituições jurídico-políticas, aquela competência híbrida do Tribunal de Contas haveria de provocar acesos debates.

Apesar do muito que já se escreveu sôbre o importante órgão de contrôle da administração, nenhum trabalho teve o desenvolvimento do livro publicado no ano passado pelo Sr. Alfredo Cecílio Lopes. O seu *Ensaio* é um alentado volume, em estilo sóbrio e de apuro terminológico. A matéria está exposta em muito boa ordem, e o autor pesquisou a técnica de fiscalização da administração financeira desde a antiguidade oriental, passando pela antigui-

dade clássica e pelo período medieval, até chegar aos tempos modernos e à era contemporânea.

A primeira parte da obra é dedicada a êsse estudo histórico, muito informativo e realizado com método. A segunda parte começa com um estudo da atividade administrativa do Estado, com acento especial nos problemas de fiscalização; passa depois à atividade financeira e à administração das finanças públicas e conclui com um longo exame dos problemas da fiscalização da administração financeira. Êste último capítulo da segunda parte é que constitui, do ponto de vista doutrinário, a parte substancial da monografia, porque, ao mesmo tempo, encerra tôda a matéria anteriormente tratada e prepara o exame, que se segue, do Tribunal de Contas no Brasil. Nêle são estudados, desenvolvidamente, a teoria da fiscalização financeira e os diversos sistemas de Côrtes ou Tribunais de Contas em uso.

Mostra o autor, nesse capítulo, que o contrôle do Parlamento sôbre a aplicação da receita pública é uma conseqüência lógica do poder tributário, pois ao povo, que paga, se há de permitir a fiscalização, por seus representantes, do emprêgo do seu dinheiro. Mas o Parlamento, "órgão político, de funcionamento descontínuo", não estando aparelhado para o perfeito desempenho dessa magna tarefa, tem de se valer "de um outro órgão, de natureza administrativa, de atuação permanente, que acompanhe *pari-passu* a ação governamental no cumprimento da lei ânua, e lhe forneça os elementos necessários para o julgamento final das contas governamentais, que é a sua fiscalização política" (p. 207). Esta a função específica do Tribunal de Contas: fiscalizar a administração financeira e fornecer ao Parlamento os elementos necessários ao julgamento das contas do Executivo. Entretanto, têm-lhe sido confiadas outras tarefas, inclusive o exercício de certas atribuições de natureza jurisdicional. Não sendo estas, porém, específicas do Tribunal de Contas — já que lhe poderiam ser retiradas sem se desvirtuar a finalidade da sua criação —, deve êle ser caracterizado como órgão especial e independente, cuja posição é de "auxiliar permanente do poder legislativo" na fiscalização da administração financeira.

A terceira parte do livro contém um desenvolvido histórico do Tribunal de Contas no Brasil, desde as mal sucedidas tentativas de sua criação no Império até o projeto que presentemente transita no Congresso, com um resumo crítico de tôdas as leis e regulamentos pertinentes.* Quanto ao sistema fisca-

* Decr. 966-A, de 7-11-1890; Const. de 91, art. 89; lei n.º 23, de 30-10-1891; lei n.º 26, de 30-12-1891; decr. n.º 1.166, de 17-12-1892; lei n.º 392, de 8-10-1896; decr. 2.409, de 23-12-1896; decr. legisl. n.º 2.511, de 1911; decr. n.º 9.393, de 28-2-1912; decr. n.º 2.891, de 30-11-1914; lei n.º 3.421, de 12-12-1917; lei n.º 3.454, de 6-1-1918; decr. n.º 13.247, de 23-10-1918; lei n.º 3.644, de 31-12-1918; decr. n.º 15.770, de 12-11-1922; lei n.º 4.632, de 6-1-1923; decr. n.º 19.626, de 26-1-1931; decr. n.º 19.799, de 27-3-1931; decr. n.º 19.284, de 1-4-1931; decr. 19.990, de 13-4-1931; decr. 20.393, de 10-9-1931; decr. n.º 23.150, de 15-9-1933; Const. de 1934, arts. 99 a 102; lei n.º 156, de 24-12-1935; Const. de 1937, art. 114; decr.-lei n.º 7, de 17-11-1937; decr.-lei n.º 426, de 12-5-1938; lei const. n.º 9; Const. de 1946, arts. 76 e 77.

lizador, adotado pelo nosso direito positivo, o autor assim resume seus avanços e recuos: "Tivemos, sob a Constituição de 1891, o exame prévio para os atos ilegais do govêrno, com um ensaio de veto impeditivo, absoluto, do tipo italiano, através do decreto n.º 1.166, de 1892. Passamos, depois, para o registro sob protesto, com a comunicação ao Congresso da recusa (dec. n.º 2.511, de 1911). O exame *a posteriori*, com o conseqüente registro, coexistia com o exame prévio e registro sob protesto (dec. n.º 3.241, de 12 de dezembro de 1917, e lei n.º 3.454, de 1918). Assim, na primeira República, o sistema fiscalizador do Tribunal de Contas foi prevalecentemente um misto de belga e francês. No período ditatorial intermédio às Constituições de 1891 e 1934 predominou o registro *a posteriori*. A Constituição de 1934 consagrou o exame preventivo através do veto absoluto, circunscrito aos casos de falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, e do veto limitado, sob reserva, em outros casos. O sistema fiscalizador era, então, um misto do italiano e do belga. Sob a Carta de 10 de novembro, autoritária, o sistema fiscalizador, modificável *ad libitum* por decretos-leis, foi o do registro sob reserva e o do registro posterior, êste invadindo sempre a órbita de ação daquele, operante por condescendência do chefe de Estado, voltando-se ao tipo misto entre o francês e o belga. A Constituição de 1946 retornou ao sistema da Constituição de 1934, aditando-lhe o registro *a posteriori* para os casos determináveis em lei, num amálgama dos tipos francês, belga e italiano. Deixando o exame posterior a critério do Poder Legislativo, árbitro supremo da fiscalização da administração financeira, dá-lhe uma plasticidade que pode ser perigosa se o Parlamento não souber ser cioso de sua soberania, mas, em tal caso, a culpa caberá ao fiscal e não ao fiscalizado" (p. 280).

O livro cujo aparecimento aqui festejamos é, sem dúvida, um trabalho de valor, no qual predomina, porém, o espírito informativo, que por vêzes deixa em segundo plano a análise crítica e a conseqüente construção doutrinária. Revela-se o autor pesquisador meticuloso e preciso e também expositor metódico. Sua contribuição às nossas letras jurídicas é, por isso mesmo, de grande valia, embora o assunto não seja muito apropriado para demonstração de originalidade. O consciencioso esfôrço despendido na elaboração dêste *Ensaio*, que tanto recomenda o Sr. Alfredo Cecílio Lopes, merece ser recompensado com o aplauso de quantos se dedicam ao estudo do direito administrativo.

VÍTOR NUNES LEAL