

A reforma do Tribunal de Contas

ARIZIO DE VIANA

O Tribunal de Contas do Brasil nasceu com a República. Já completou cinquenta anos de existência e ainda é a instituição mais discutida do Governo Federal.

Teoricamente, o Tribunal de Contas surgiu como aparente delegação do Legislativo para fiscalizar as atividades financeiras do Executivo. Com a evolução das idéias políticas, passou a exercer, acentuadamente, uma *jurisdição preventiva*, intervindo, administrativamente, com um zelo que se tornou tradicional, nas atividades do Executivo relacionadas com a observância de normas e formalidades de contabilidade pública. Quanto à sua estrutura, sempre conservou o aspecto de órgão especial do Judiciário, dotado de competência privativa para *julgar* as contas dos responsáveis por bens ou dinheiros públicos.

Desempenhando, simultaneamente, funções que a sabedoria clássica, em matéria de organização política, distribuiu por três poderes distintos, o Tribunal nunca esteve, rigorosamente, subordinado a nenhum deles. Será um quarto poder? Não. Não é um quarto poder. É uma espécie de satélite do Executivo sobre o qual lança reflexos de poder indiretamente recebido do Legislativo, exercendo, assim, grande influência em nossa constelação administrativa.

O papel do Tribunal de Contas no Estado democrático contemporâneo deve ser análogo ao do Conselho Fiscal nas sociedades anônimas: uma fração da Assembléia Geral, que examina as contas da Diretoria e dá parecer sobre elas antes de serem submetidas à aprovação dos acionistas. Aliás, essa analogia é velha. Mas, ainda é a melhor e a mais oportuna que se pode fazer hoje em dia, quando o Estado cada vez mais se aproxima do tipo de uma gigantesca empresa que tem

necessidade, para ser eficientemente administrada, de que se conceda a uma direção responsável e centralizada não só a maior liberdade de movimentos como também a máxima confiança.

O ideal seria que semelhante Conselho Fiscal, além de controlar a administração, pudesse servir-lhe de assessor e colaborador em assuntos financeiros. Infelizmente esse ideal não pode ser atingido com facilidade. O excessivo amor ao aspecto exterior das instituições faz com que, ao procurarmos copiá-las ou transplantá-las para o nosso meio, esqueçamos de verificar se, em sua substância, correspondem aos nossos desejos e às nossas necessidades. Ainda sofremos da moléstia infantil do republicanismo formal. Tão grande é a facinação que a aparência das coisas exerce sobre nós que, unicamente para modificar a fisionomia do Império, chegamos a copiar desnecessariamente um sistema de descentralização política. E graças a ele vivemos durante quarenta anos envolvidos nas mais disparatadas controvérsias internas. Por pouco escapamos de um desmembramento territorial, perfeitamente previsível em face dos graves sintomas de fracionamento econômico e social que chegamos a observar. Providencialmente reagimos, porém, a tempo de realizarmos, no último decênio, um movimento aglutinador que reconstituiu a unidade nacional ameaçada. E é melancólico verificar que, em grande parte, os perigos que defrontamos tinham origem nas idéias e nos sentimentos que brotaram da incompreensão da realidade brasileira, tanto havia sido esta deformada pela pressurosa transplantação de fórmulas e sistemas que, candidamente aceitamos, seduzidos pelas suas belas aparências.

É preciso que nos penitenciemos do nosso romantismo político, agora que ele está morto, afim de que o saudosismo não encontre clima propício

ao seu desenvolvimento. Rematando a ligeira digressão, podemos acrescentar que a criação do Tribunal de Contas constituiu um dos exemplos frisantes da nossa velha inclinação em copiar apressadamente coisas alheias.

Dos dois modelos clássicos de Tribunal de Contas — conhecidos ao alvorecer da República — o francês e o italiano, este último foi o preferido. O árbitro da escolha foi o erudito Conselheiro Ruy Barbosa. O preciosismo das fórmulas italianas iria inspirar, ainda, trinta anos mais tarde, a nossa legislação contabil. Tão improdutivas se tornaram essas imitações, que duas reformas, depois de insistentemente reclamadas, se acham agora em perspectiva: a do Tribunal de Contas e a do Código de Contabilidade e seu Regulamento.

É da primeira que pretendemos tratar.

Segundo se lê no *Diário Oficial* de 16 de janeiro do corrente ano, o Sr. Cunha Mello, procurador junto ao Tribunal de Contas, elaborou um anteprojeto de reforma desse Tribunal, cuja publicação foi autorizada pelo Sr. Presidente da República para receber sugestões.

Inicialmente, o Sr. Procurador Cunha Mello faz uma série de considerações para justificar a necessidade e a oportunidade da reforma. Demonstra, rememorando fatos, como o Tribunal tem perdido, pouco a pouco, as amplas atribuições que possuía. Para ilustrar os seus argumentos transcreve um trecho do relatório sobre as contas do Governo, referentes ao ano de 1939, feito pelo Sr. Ministro J. A. de Almeida, onde se verifica que, num total de 4.184.654:083\$6, de créditos concedidos à administração federal naquele ano, o Tribunal apenas controlou a aplicação de 504.353:894\$2, ou sejam 12 % aproximadamente.

Diante desse expressivo resultado, conclue o Sr. Procurador Cunha Mello: "a continuar esse regime, o Tribunal de Contas será, no aparelhamento administrativo do Estado Novo, um órgão sem eficiência, apenas com a expressão dos *onus* que acarreta aos cofres federais".

Cabe aqui uma pergunta: quanto custa o Tribunal de Contas anualmente? De acordo com as rubricas do Orçamento de 1942 e os dados existentes, embora imprecisos, sobre a lotação do pessoal permanente, a despesa total do Tribunal de Contas atinge, aproximadamente, a 6.000:000\$0.

Do confronto desta importância com a dos créditos controlados, assinalada no relatório do

Sr. Ministro Almeida, resulta, evidentemente, que o Tribunal de Contas é um órgão caro para os serviços que presta.

Concordamos, assim, com o Sr. Procurador Cunha Mello quanto à necessidade de reformá-lo. Corremos, no entanto, o risco de figurar num dos dois grupos em que S.S. enfileirou os que reconhecem a necessidade dessa reforma, que são os seguintes:

- 1.º grupo — "os que não tem conhecimento da instituição que desejam reformar e trazem planos sem descer da estratosfera" e
- 2.º grupo — "os que, embora identificados com a instituição, não compreendem uma obra diversa da existente, e, por isso mesmo, se limitam a pretender alterações que não removem os defeitos substanciais".

Não sabemos qual o grupo que nos será reservado. Pouco importa. Como se acha em discussão pública o projeto do Sr. Procurador, não podemos fugir ao dever de examiná-lo. Em que consiste, afinal, esse projeto? Em primeiro lugar, ele pretende reformar a Constituição.

Ora, todos nós sabemos como a carta de 10 de novembro foi parcimoniosa com o Tribunal de Contas. Dedicou-lhe apenas o art. 114, assim redigido:

"Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído o Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. A organização do Tribunal será regulada em lei".

A Constituição de 1937 não manteve o antigo Tribunal de Contas. Instituiu um Tribunal de Contas, a ser organizado por lei ordinária, como efetivamente aconteceu. Este fato não passou despercebido ao Sr. Ministro Tavares de Lyra. Pelo contrário, foi por ele interpretado e explicado aos seus pares no relatório de 1938, à pág. 4. É que a Constituição encarou o problema orça-

mentário sob aspectos inteiramente novos, de acordo com a tendência que se observa em toda a parte de colocá-lo em seus justos termos, isto é, em termos de programa financeiro do Governo, a ser por este preparado e fiscalizado, reservando-se ao Parlamento apenas a aprovação das verbas globais. Para isto a Constituição traçou princípios gerais e confiou a um órgão da Presidência da República a missão de *elaborar o orçamento e fiscalizar-lhe a execução*: o Departamento Administrativo, hoje, Departamento Administrativo do Serviço Público.

Ao Tribunal de Contas foi atribuída apenas a função auxiliar de *acompanhar a execução orçamentária*, ao lado da competência privativa de julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União.

É transparente a intenção constitucional de repôr o Tribunal de Contas no seu verdadeiro papel, o de órgão de tomada de contas.

Assim, qualquer reforma que venha a sofrer a atual lei orgânica dessa instituição deve, a nosso ver, obedientes como somos à sábia prescrição constitucional em vigor, ser orientada no sentido de dotá-la de meios para cumprir, antes de tudo, aquela finalidade fundamental: *tomar as contas dos responsáveis*. Qualquer projeto que não vise precipuamente a realização desse objetivo essencial não passará de um daqueles "planos traçados na estratosfera", segundo as expressões do Sr. Procurador Cunha Mello. Porque a realidade é esta: em todas as reformas que sofreu o Tribunal ficou patenteada, conforme acentuou o Sr. Procurador, a sua incapacidade para desempenhar satisfatoriamente a árdua missão de tomar contas, pois várias vezes foram legalmente declaradas prescritas as contas referentes a um determinado período anterior para que o Tribunal ficasse aliviado dos processos atrasados e seguisse vida nova.

Não se pode subestimar, e seria uma levianidade atribuir-nos esse intuito, a capacidade dos homens ilustres que têm honrado e honram o Tribunal de Contas com o seu saber e as suas virtudes. O erro reside na organização. E não é só na organização do Tribunal brasileiro.

O Sr. Procurador Cunha Mello e todos aqueles que leram as recentes conferências, realizadas sob a direção de Allix e Jacomet, a que ele se refere, pronunciadas por notáveis especialistas, na Universidade de Paris, a respeito das pesquisas que fizeram sobre o direito orçamentário de di-

versos países europeus, sabem que os Tribunais de Contas têm falhado em todos os países que ainda o adotam. E o regime de controle automático, à base de um "General Accounting Officer" instituído pela Inglaterra e copiado, em linhas gerais, pelos Estados Unidos, também sofre críticas severas, mormente de autores americanos. Pode-se mesmo afirmar que, em matéria de *controle financeiro*, nenhum país está em condições de oferecer um modelo indiscutível. Apenas a Suécia, onde um regime de admirável confiança recíproca entre os agentes da administração caracteriza o funcionamento das suas instituições governamentais e, até certo ponto, a Suíça, podem orgulhar-se de um sistema de controle bem satisfatório. Mas, como observou Berthoud, a respeito do sistema orçamentário da Suíça, ali florescem instituições financeiras excelentes, segundo condições típicas da cultura do país, que não seriam recomendáveis em outro regime, ao lado de outras menos favoráveis que, fora dali seriam desastrosas e que, no entanto, funcionam sem inconveniente algum.

Assim, todos os depoimentos e informações a respeito das instituições financeiras alienígenas devem ser recebidas com reservas. O Sr. Procurador Cunha Mello, citando d'Hauterive, proclama, por exemplo, que o controle das contas do Estado italiano é um dos mais rigorosos. No entanto Georges Valois escreveu um livro intitulado "Finances Italiennes", em que denuncia todo o artifício enganador da contabilidade peninsular.

Ora, voltando ao projeto de reforma, apresentado pelo Sr. Procurador Cunha Mello, verificamos que S.S. apenas esboçou, em largos traços, como aliás é de boa técnica legislativa, em se tratando de emenda constitucional, a transformação do Tribunal de Contas em Tribunal Administrativo, com as seguintes atribuições:

"I. Julgar privativa e definitivamente:

- a) recursos das decisões nas causas de cobrança judicial da dívida ativa da União;
- b) os recursos das decisões nas causas de interesse da União, decorrentes de contratos com ela assinados;
- c) as contas dos responsáveis por bens ou dinheiros da União;
- d) os recursos das decisões dos Conselhos de Contribuintes.

- II. Acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária.
- III. Julgar da legalidade dos contratos celebrados com a União.
- IV. Exercer, nos termos que forem estabelecidos em lei, a fiscalização dos serviços autônomos e financeiros.

Das decisões definitivas do *Tribunal Administrativo*, previstas no inciso I, letras *a* e *b*, caberá recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal quando se questionar sobre a não aplicação de dispositivo constitucional ou de lei federal que não seja processual”.

Estas são as linhas fundamentais do projeto, esclarecendo-se que o número de ministros passaria de 7 para 9 e a organização do Tribunal Administrativo seria regulada em lei.

Se é ou não oportuna a criação de um Tribunal Administrativo, de modo algum deve este ser confundido com um Tribunal de Contas. Conquanto a organização administrativa brasileira sinta necessidade de um Tribunal Administrativo, instituí-lo nos termos propostos no projeto em exame, seria introduzir um instrumento de complicação no aparelhamento judiciário existente, principalmente se atentarmos para as seguintes atribuições sugeridas pelo Sr. Procurador Cunha Mello :

Julgar privativa e definitivamente :

- a) recursos das decisões nas causas de cobrança judicial da dívida ativa da União;
- b) recursos das decisões nas causas de interesse da União decorrentes de contratos com ela assinados ;
- c) recursos das decisões dos Conselhos de Contribuintes.

Ora, reservando-se aos interessados o recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal das decisões do Tribunal Administrativo, este não seria nada mais que uma nova e inútil instância introduzida no sistema judiciário, onde já existem os Juízos especialmente destinados aos Feitos da Fazenda e privativos das causas em que a União seja interessada como autora, ré, assistente ou oponente.

Um argumento ponderável em favor da criação desse Tribunal Administrativo seria o “de desafogar o Supremo Tribunal Federal, permitindo-se-lhe exercer melhor e mais prontamente as altas funções que lhe são reservadas como *cúpola do nosso Poder Judiciário*, elevado ao papel de verdadeiro *Tribunal de Cassação*”, como acentua o Sr. Procurador Cunha Mello. Mas, esse argumento é destruído pelo próprio autor do projeto quando informa que ao Supremo Tribunal Federal chegam, apenas, “em média anual uns 700 recursos interpostos em causas de cobrança judicial da dívida da União”, enquanto que os “recursos em causas de interesse da União, decorrentes de contratos com ela assinados, a média anual não é superior a 30”.

Nessas condições, seria mais prático e menos dispendioso criar no Supremo Tribunal Federal uma Câmara especialmente incumbida do julgamento desses recursos.

Não concordamos, portanto, com o projeto de reforma elaborado pelo Sr. Procurador Cunha Mello. Que nos seja perdoado o tom dogmático da nossa crítica ligeira e desautorizada. Esta não tem, é verdade, o menor valor. Constitue apenas o comentário pessoal de um simples estudioso que tem a seu cargo a Secção de *Finanças Públicas* desta Revista, e, nessa qualidade, não podia deixar de fazer eco ao debate que se acha aberto em torno da reforma do Tribunal de Contas. Desejamos esclarecer que ninguém melhor do que o autor destas linhas admira o Tribunal de Contas e gostaria de vê-lo atingir a sua alta finalidade de fiscal da gestão financeira do Governo e das contas parciais dos seus agentes. Assim, desde que se pedem sugestões sobre a sua reforma, ocorreu-nos, após a leitura do projeto a que nos referimos, não uma sugestão propriamente dita, mas, sim, um apelo ao ilustre autor do projeto. E daqui o endereçamos, com absoluta sinceridade e ausência de quaisquer preconceitos, para que se digne substituí-lo por outro que se restrinja exclusivamente à necessidade de dar ao Tribunal de Contas os meios e modos de desempenhar satisfatoriamente a sua missão de Tribunal de Tomada de Contas, meios e modos esses que certamente não serão alcançados pela sua transformação em Tribunal Administrativo.