



Tribunais de Contas

Origem, Evolução e Natureza do Controle Financeiro

Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

Bacharel em Direito (Unifor), Pós-graduado em Direito Constitucional (Unifor); Engenheiro Agrônomo (UFC); Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Ceará indicado pela Assembléia Legislativa; Professor de Direito Administrativo da Universidade de Fortaleza.

INTRODUÇÃO

Este artigo não trata de defender os tribunais de contas; tampouco, trata de atacá-los. Busca desvelá-los da forma mais isenta possível, ainda que perfunctoriamente. Fato é que as cortes de contas são instituições pouco conhecidas, amiúde criticadas e, enquanto olvidadas, permanecem na penumbra do porão do edifício estatal.

Mesmo que com traços leves, esboçamos as feições de uma instituição milenar marcada pela controvérsia e que há muito tempo estrebucha para se manter à tona da superfície do dito *estado democrático de direito*.

Alfim, apresentamos, sem manifesta inclinação, as críticas e os argumentos contrários e favoráveis, analisando os aspectos pertinentes importantes.

Nossa pretensão está muito longe de trazer a lume os muitos aspectos da instituição em tela. Porém, esforçamo-nos no sentido de expor nuances que sempre estiveram no verso e algumas que nem sempre estão no anverso.

Esperamos, pois, contribuir para o debate sensato que deve prosperar na persecução do aperfeiçoamento das nossas instituições que, a cada dia, mergulham nas águas turvas do descrédito.

Inseridas no arcabouço do Estado ibérico tordesiliano, desde os tempos da conformação dos primeiros estados nacionais, as cortes de contas têm suas raízes no legado greco-romano, cuja institucionalização se dá a partir da profissionalização de detentores de encargos reais da mais alta confiança dos monarcas absolutistas.

As mais importantes tarefas eram delegadas às pessoas mais próximas do rei. Com o tempo, tais ofícios configuraram cargos que se juntaram e deram origem ao *conselho comum* do rei e resultaram nos cargos atualmente denominados de ministros, secretários de estado etc.

ANTECEDENTES REMOTOS

Achados arqueológicos no sítio da bíblica cidade de Ur, de onde Abraão e Sara supostamente partiram para Hebron (e de lá para a Palestina), evidenciam a existência do acompanhamento da movimentação dos bens econômicos. Tijolos de argila cozidos, datados de cerca de 3300 a.C., registram, em caracteres ainda pictográficos, a entrada e a saída de mercadorias, mostrando claramente o cuidado dos soberanos sumérios em exercer o domínio sobre os recursos que viabilizaram a consolidação do **Estado**, em seus alvares.

Teocraticamente organizados, tais estados mesopotâmicos elaboraram as primeiras compilações normativas, positivando o Direito da época que era oriundo da vontade sacerdotal e mesclava regras de conduta de natureza religiosa, privada e pública. O famoso **Código de Hamurábi** (Hammu-rabi), tido como o mais antigo corpo de leis voltado para a consecução de fins coletivos, não é, no conceito atual, um código; posto que não houve a devida sistematização científica; é, entretanto, o marco inaugural da positivação do Direito, de onde se pode extrair a vontade de amalgamar a sociedade em torno de objetivos comuns, realçando a preservação do Estado. Compreende-se, pois, que o intuito já era de assentar regras, mesmo que enviesadas, de Direito Público.

Segundo a antropóloga Gwendolyn Leick (in Mesopotâmia - A Invenção da Cidade), a cidade-estado de Sippar era administrada por um **colegiado** de anciãos que **prestavam contas ao governo central**. As questões legais eram decididas por juízes designados pelo rei. "Através de nomeações para posições de destaque nessas instituições administrativas, o rei pôde consolidar sua influência sobre a cidade". Há, aí, traços notórios de interesse em supervisionar a atividade de cunho estatal, realizada por *notáveis*.

Depois de muitas pragas, egresso do Egito, Moisés perambulou com seu povo durante o resto da sua existência. Ao longo da jornada, produziu extensa legislação com o fim de conservar una a sua nação e concretizar a *visão* de um Estado Hebraico materializado somente em 1948, pelo atômico presidente estadunidense Harry Truman e reconhecido pela gestão do Secretário Geral da ONU, Professor Osvaldo Aranha Bandeira de Mello. Moisés chegou perto. Muito perto. Morreu de causas naturais às vistas da *Terra Prometida*, diversamente dos palestinos de hoje que, igualmente, buscam o mesmo sonho. Deixou lapidado capítulo importante no Pentateuco, estabelecendo nitidamente o conceito de **responsabilidade** que está inscrito no Capítulo 22 do Êxodo (9, 11), marcando a obrigação de reparo ao dano causado com culpa (ou dolo) por terceiro. Regra de Direito Privado, sem dúvida. Porém, sem a pendência das sanções prescritas, jamais o cajado de Moisés teria tângido imenso rebanho à instalação de um Estado judeu. Sabia ele que as regras de conduta privada (de Deus) eram essenciais para a colimação dos *fins desejados*; alfim, Moisés, em verdade, editava, embora imiscuídas em normas teológicas e privadas, normas de Direito Público, sob seu rígido e infalível juízo.

GRÉCIA ANTIGA

"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".

Robert Cohen, in Athènes

Os gregos tinham o sentimento de cidadania. O sentido era restrito à condição ariana de origem (povos das cercanias do Mar Cáspio, de onde vem, inclusive a denominação *iranianos*). Quem não era grego, era **bárbaro**. Os *estrangeiros* - para eles - *balbuciavam*, emitindo sons como *bar...bar...bar...*, daí o termo. Se fosse no Brasil, indicaríamos nós imediatamente o bar da esquina, evitando assim o risco que sofreram os romanos que viram seu império ruir sob as insistentes incursões desses povos de pouca conversa.

A *democracia* era privilégio dos cidadãos. Não eram todos os que podiam votar e decidir.

Assim mesmo, o destino do estado grego (*polis*) era determinado pela maioria dos cidadãos. Os *politano*s, poucos, manifestavam vontade e decidiam por maioria os desígnios do Estado.

Estudioso da civilização mediterrânea antiga, Robert Cohen, informa que havia um **colegiado** (dez *logistas*) que *julgava* as contas dos **arcontes**, administradores dos arcondados gregos, determinando as sanções cabíveis àqueles que não comprovassem a devida adequação às expectativas da sociedade, inclusive, aplicando a pena de decapitação. Imagine só a dificuldade de machado que teríamos nós, brasileiros, para dar conta de tal punição.

No Museu Nacional de Londres, pode-se ver *estela* com inscrições da prestação de contas de um administrador grego chamado **Ides**, que geriu o arcondado de Charias entre 418 e 415 a.C., referente despesa de 11 talentos e 3.797 drachmas. Notável, pois, a preocupação de exigir de seus administradores a devida prestação de contas e o cuidado em deixar veemente e perene registro dos feitos públicos.

ROMA ANTIGA

"O orçamento nacional deve ser equilibrado. As dívidas públicas devem ser reduzidas. A arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada. Os pagamentos a estrangeiros devem ser reduzidos se a nação não quiser ir à falência. As pessoas devem novamente aprender a trabalhar em vez de viver por conta pública".

Marcus Tullius Cicero
Senado Romano, 55 a.C.

Foram os romanos os primeiros a apartar a coisa pública do patrimônio dos privados. Cretella Júnior (*in* Curso de Direito Romano) anota que o jurista Gaio divide as *res extra patrimonium* em duas grandes classes, as de direito humano e as de direito divino. Por sua vez, as *res humani jûris* eram tripartidas em: *res communes* (ar, água); *res universitates* (estádios, teatros) e; *res publicae* (praças, vias públicas). As *res divini jûris* estavam divididas em: *res sacrae* (templos, objetos de culto); *res relegiosae* (túmulos, cemitérios) e; *res sanctae* (muros, portas da cidade).

O Tesouro de Roma, guardado no Templo de Saturno, dividia-se em três: *Erarium militare*, *Erarium sancti* e *Erarium privatum*. Sem dúvida, a maior parcela dos recursos destinava-se aos gastos militares. As legiões garantiam a segurança de cinco milhões de quilômetros quadrados de terras cortadas por cerca de oitenta mil quilômetros de estradas pavimentadas, algumas ainda em uso. O território romano estendia-se desde a Muralha de Adriano, que ainda hoje separa a Inglaterra da Escócia, até o Norte da África, abrangendo o Oriente Médio e fazendo do Mediterrâneo um mar interno. Flavius Josefus descreve a legião romana como uma verdadeira cidade em constante deslocamento. Para se ter uma idéia dos custos envolvidos, basta comparar com as forças armadas dos Estados Unidos da América do Norte de hoje. No apogeu de Roma, existiam 37 legiões, afora os exércitos auxiliares de povos *federados*. Estima-se que as tropas alcançavam um milhão de soldados bem treinados, completamente equipados. Para a manutenção de tais efetivos, fazia-se necessário rigoroso controle de recursos.

Para tanto, tiveram de organizar efetivo aparato de tomada de contas dos administradores públicos, cônsules, prefeitos (*praefecti erarium*), procuradores e governadores de províncias. Ainda hoje, podem ser vistas as ruínas do *tabularium*, no foro romano (*forum*), registro central de toda a tabulação das receitas (*tabulae accepti*) e das despesas (*tabulae expendi*), acompanhada pelos *questores*, integrantes da magistratura responsável pela gestão dos recursos financeiros do estado romano, cuja investidura era obrigatória no *cursus honorum*, a carreira política.

Dá-nos conta Maurice Crouzet (*in* História Geral das Civilizações, vol. 3) que no ápice da hierarquia política romana, estava o *consulado*. Para chegar lá era obrigatória a passagem pelas diversas magistraturas, desde a *questura*, passando pela *pretura* e pela *censura*, até a investidura no Senado, colegiado do qual eram extraídos os cônsules e que, eventualmente, investia um *ditador*, magistrado de exceção convidado para enfrentar perigos extremos; Júlio César foi o mais notável deles. A *edilidade* não constituía propriamente uma magistratura; era, na verdade, composta por dois plebeus responsáveis por tarefas técnicas como o policiamento e a conservação das ruas e dos edifícios, bem como o abastecimento dos mercados e a organização dos festejos. Entretanto, dada a importante função de organizar os jogos durante as festas religiosas, podiam eles adquirir tal popularidade que lhes assegurava a eleição para as magistraturas. Importante notar que o *candidato* só ascendia passando pela *questura*. Havia, pois, o cuidado de obrigar os políticos a terem conhecimentos de finanças públicas para alcançar postos políticos de grande responsabilidade.

Em 378, os visigodos penetraram o território dos romanos, derrotando-os em Adrianópolis. Embora tenham sido rechaçados logo em seguida, tal investida foi a primeira de uma série que levou ao desmoronamento do Império, ao longo do século V.

Os historiadores anotam, classicamente, o ano de 476 como o marco final do Império Romano (e o inicial da Idade Média). É bem verdade que o derradeiro (usurpador) imperador romano, Rômulo Augústulo ironicamente homônimo do legendário fundador de Roma -, então com apenas treze anos, foi (de)posto em *disponibilidade* por Odoacro em uma quinta provinciana em 4 de setembro daquele ano. Mas, aí, o "império" consistia apenas da Itália, Récia e Nórica - pense no Ceará como sendo apenas Quixadá, Choró e Chorozinho. Restava, pois, somente o "choro" central do outrora vasto Império.

Efetivamente, o começo do fim se deu por um cochilo (o que aconteceria mais cedo ou mais tarde). Em 406, na noite do dia de São Silvestre (Silvestre I, Papa santificado), enquanto os romanos celebravam com muito vinho, francos, suevos, alanos, vândalos e outros grupos germânicos aproveitando-se do fato do Rio Reno (fronteira setentrional do território sob domínio de Roma) estar congelado, atravessaram-no e tomaram um acampamento legionário de surpresa, abrindo, a partir daí, caminho até a Península Ibérica e à África. Mesmo assim, setenta anos foram necessários para a total dizimação do sólido edifício imperial pelos ditos *bárbaros*, muitos deles incorporados às tropas romanas (exércitos auxiliares) e muitos outros já convertidos em orgulhosos cidadãos de Roma.

O velho Império Romano Ocidental foi, aos poucos, sendo substituído por novas nações forjadas no cadinho bárbaro-romano ao longo de seiscentos anos. Inicialmente, invasores e invadidos passaram a conviver em um curioso dualismo, cada qual com suas próprias leis. Teodorico, por exemplo, tentou criar uma nova comunidade na península itálica estreitando laços por casamento com outros povos bárbaros, mas mantendo as tradicionais instituições romanas, assimilando-as, a exemplo do que fizeram os próprios romanos com a cultura helênica.

O fato notável é que a cultura greco-romana foi assimilada pelos bárbaros, engendrando as instituições medievais que formaram a base dos estados modernos. Dentre elas, o aparelho de controle dos recursos era essencial face a premente necessidade de dispor de recursos para a subsistência dos estados, em constante conflito entre si.

A partir do oitavo século, na Gália (França), surgiu o *feudalismo* que contaminou a Germânia (Alemanha), a ilha britânica e a península itálica. O poder, então, migrou gradualmente dos castelões para o monarca, vértice do sistema. A crescente concentração de poder na mão dos monarcas, entretanto, tornou a tarefa de governar cada vez mais complexa, forçando-os a delegar atribuições específicas àquelas pessoas mais próximas e de maior confiança. É o caso, *v.g.*, da importante figura do **royal chamberlain** (camareiro real), responsável pela administração da *rex camera*, os aposentos reais, onde estava encerrado o Tesouro.

Além dos aposentos reais, **chamber**, os outros elementos domésticos reais principais eram **hall**, **chapel** e **courtyard**.

Hall era governado pelo *seneschal*, espécie de mordomo-mor, responsável pelo palácio, corte de leis e salão de jantar. Na França (Gália), sob a dinastia Merovíngia, o prefeito (*mayor*) do palácio-literalmente o chefe da casa-era tão poderoso que eventualmente substituíra o próprio rei.

Chapel (do latim *capella*) continha o altar real e as relíquias, sob a responsabilidade do capelão (designado pelo Papa) que rezava a missa diária e autenticava o selo real.

Courtyard estava sob o comando do constabulário que administrava cavalos, estábulos, armaduras e armas (ainda hoje, os chefes de polícia ingleses são designados como **constabulary**).

Com o passar do tempo, esses quatro ofícios íntimos do monarca passaram a configurar uma estrutura governamental estável e indispensável à administração dos negócios nacionais. Cada um deles evoluiu para uma posição definitiva no arcabouço orgânico do Estado e se consolidou como uma ou mais funções governamentais de maior ou menor interesse na área judicial, administrativa ou financeira.

À medida em que eles ocupavam tais posições (cargos), tornavam-se profissionais - e independentes da vontade real - os monarcas se viram obrigados a convocá-los para receber conselhos, formando-se, assim, um quadro de conselheiros do reino (**royal councillors**). Essa instituição perseverou e, inclusive, resolveu crises sucessórias nas monarquias medievais, garantindo a estabilidade continental.

Ao longo do tempo, o corpo de *conselheiros* do rei foi aumentando e ganhando importância na tomada das principais decisões do reino. A convocação do conselho, inicialmente anual, passou a ser mais amiúde e, aos poucos, as sessões eram realizadas periodicamente, independentemente da convocação real, tomando a feição de parlamento. Deve-se apontar que foi exatamente o desprezo de João Sem-Terra para com o **Conselho dos Comuns** - formado inicialmente pelo clero, nobreza e senhores de terras grandes e pequenos - que provocou o incidente da **Magna Carta**, em junho de 1215, modificando para sempre a relação de poder entre o rei e seus súditos. O ponto fulcral era o exacerbo real em criar e elevar tributos (freio estabelecido no artigo 12 da *Carta Magna*).

É nesse cenário, entre os séculos X e XIII, que surgem e se consolidam as instituições de *controle*, bem como o próprio termo, oriundo de dois étimos franceses: **contre + role** (lat. *contra + rolum*). Os registros (tributários) financeiros eram assentados em *rolos* de pergaminho. Para efeito de contrastação, eram feitas reproduções denominadas *contra rolos*. Daí a palavra **controle**, que tinha, é claro, acepção inteiramente de cunho financeiro.

INGLATERRA

Em 1066, Guilherme (William), o Conquistador, neto de Rollo, o Normando (do escandinavo *nor man*, literalmente *homem do norte*), atravessou a Mancha e dominou a Inglaterra, implementando na Ilha o *modus gerendi* do continente. Os normandos, empreendedores ousados, haviam estado em contato com os árabes na Sicília, levando para

a Europa conhecimentos e tecnologias ainda inéditos. Dentre as novidades, adotaram as técnicas de contabilidade aprendidas com os povos do Magreb. Além das técnicas *tabulares legadas* pelos romanos, passaram a tomar publicamente as contas de seus representantes, usando uma toalha quadriculada (semelhante a um ábaco) sobre uma mesa com bordas elevadas de cerca de 3,5 metros de comprimento por 1,7 metro de largura que denominavam **Exchequer** (lat., *scaccarium*, quadriculado). Usando contas (como as do jogo de damas) com diferentes formatos e valores, juízes e escrivães designados pelo rei, postados ao redor de uma mesa, movimentando as contas que representavam créditos e débitos, tomavam anualmente, na páscoa, as contas dos *sheriffs* (*shire*, condado + *riff*, capataz) que eram os prepostos do rei que arrecadavam os impostos e garantiam a ordem e a segurança dos condados. É o que fazia o *Sheriff of Nottingham*, apesar da ação do legendário *Robin (the) Hood*, cujo (suposto) túmulo foi recentemente descoberto na floresta de Sherwood (nos jardins das ruínas da Abadia de Kirklees), exatamente como na lenda (segundo documentário apresentado em 2001 no Discovery Channel).

O funcionamento detalhado dessa corte de contas é relatado em pergaminho datado de 1178, ***The Dialogue concerning the Exchequer*** (Diálogo sobre o Exchequer, *Dialogus de Scaccario*, Göttinger, 1875), manuscrito atribuído a um certo *Richard son of Bishop Nigel of Ely*. Tanto Richard, como seu pai, o Bispo de Ely, eram oficiais designados ao Exchequer. O ensaio, de grande valor literário e histórico, é um dos poucos tratados da Idade Média e descreve com surpreendente minúcia todas as fontes de receita da coroa inglesa, os métodos de coleta e a tomada de contas. Um pergaminho do século XV ilustra uma cena animada do Exchequer anglo-irlandês (Public Record Office of Ireland). Três juízes sentam-se à esquerda da mesa coberta com um pano quadriculado (*chequered*), sobre a qual estão dispostas as peças (contas) que representam os créditos e os débitos do Xerife. Ao centro, está o Livro Vermelho (*Red Book*) que contém os escritos (*writs*) de contabilidade. Também ao centro está uma bolsa contendo os dinheiros em disputa. O Xerife está sentado em uma das cabeceiras da mesa (como se fosse um réu), em oposição ao Chefe do Exchequer (*Chief Remembrancer*) que tem, ao seu lado, o Escrivão do Pergaminho (*Clerk of the Pipe*) cujo assentamento de abertura diz: *Henricus dei gratia*. À direita da mesa, estão os promotores da corte (*suitors*) arguindo o caso, gritando a palavra *Desafio*, instando o Xerife a prestar contas. Ao lado do promotores está o *Marshall*, oficial de polícia encarregado de deter o Xerife, caso os juízes decidam que as contas estão irregulares. A detenção, entretanto, ainda não configura a prisão definitiva do Xerife, que tem o direito de recorrer junto ao *conselho do rei*.

FRANÇA

Na França, em 1318, Felipe, o Longo, institui a ***Chambre des Comptes***, originariamente parte do Parlamento. Encarregada de lidar com as finanças públicas, a Câmara de Contas francesa era soberana nas suas decisões que só podiam ser alteradas pelo próprio rei. Compunha-se de vários conselheiros, auditores e procuradores e era presidida

por um *Premier*. Todos os anos, a câmara conduzia uma auditoria geral nas contas de todos os agentes reais. Se fossem constatadas irregularidades nas prestações ou tomadas de contas de um agente, ele poderia perder o cargo e ser obrigado a devolver os valores em débito. Em 1807, Napoleão substituiu esse colegiado pela ***Cour des Comptes***, ainda hoje em funcionamento.

PORTUGAL

O estado português, criado ainda em 1139 por Afonso Henriques (o primeiro estado-nação europeu), consolida sua centralização régia no reinado de Dom Dinis (1279-1325) que promove a unificação administrativa e cultural. Para centralizar o controle das finanças ele criou a ***Casa dos Contos***, cuja formalização se dá com a publicação do primeiro regimento, em 5 de julho de 1389, baixado por D. João I, monarca de espírito empreendedor, elevado tino estratégico e exímio administrador. Visionário, D. João teve a percepção de que Portugal só teria chances se alocasse estrategicamente recursos de investimento na busca de saídas pelo mar, posto que espremido pelos seus inimigos por terra. Tendo preparado seus filhos para o futuro, designou D. Henrique - o mais inteligente e abnegado - para gerir o *Projeto de Sagres*. O projeto, entretanto, demandava elevados investimentos; necessário, pois, se fazia organizar as finanças. Assim, a Casa dos Contos foi o primeiro órgão português de ordenação e fiscalização das receitas e despesas do Estado, criado com o fim de viabilizar o empreendimento das ditas ***Grandes Navegações*** e conseqüentemente o próprio Estado lusitano.

Ao longo de 400 anos a Casa dos Contos sofreu diversas alterações na sua estrutura e competência. Em 1761, Sebastião José de Carvalho e Melo, mais tarde Marquês de Pombal, extraordinário reformador e modernizador, cria o ***Erário Régio***, organismo que sucedeu aos Contos e atendia às exigências do regime altamente centralizador. Até a criação do Tribunal de Contas, outras denominações recebeu a instituição, sempre ao sabor do momento político.

O ***Tribunal de Contas*** de Portugal foi criado por decreto de 10 de novembro de 1849 para reorganizar a administração superior da fazenda pública. No relatório que antecede o decreto se reconhece que:

"o Tribunal de Contas é uma instituição necessária em qualquer governo regular, qualquer que seja a forma e princípio da sua constituição. Nos governos representativos é condição essencial da sua existência".

Entre a criação da Casa dos Contos e a instituição do Tribunal de Contas de 1849, passaram-se mais de 500 anos em que, progressivamente, ocorreu a separação das funções de gestão das funções de controle das finanças públicas. E mais 150 anos para a independência desta última função como uma das garantias do regime democrático que vive

hoje Portugal.

BRASIL

Apesar do grande empenho da Coroa portuguesa, as contas do Brasil continuavam sem controle. Nem mesmo o Marquês de Pombal, severo administrador, lograra êxito. Relatório apresentado por Luiz de Almeida Portugal, vice-rei do Brasil de 1769 a 1778, apontava que os déficits vinham se acumulando desde 1761.

Ventos napoleônicos trouxeram para o Brasil a Coroa portuguesa, cuja presença real instalou o que se denominaria **Inversão Brasileira** (a Colônia passou a ser sede da Corte). Dentre as muitas medidas adotadas pelo príncipe D. João - futuro D. João VI, então regente devido à má condição mental da rainha-mãe D. Maria (a Louca) -, uma das mais importantes foi a expedição de alvará real, datado de 28 de junho de 1808, criando o Erário Régio e o Conselho da Fazenda. O primeiro encarregado da guarda dos tesouros reais e o segundo responsável pelo controle dos gastos públicos¹.

Atendendo às exigências das Cortes Gerais Portuguesas, D. João, já aclamado rei, retorna a Portugal, deixando seu "casto" rebento D. Pedro como príncipe regente, para desagrado dos patrícios e agrado dos brasileiros. **Ficando**, D. Pedro logo se consagra Imperador (parece que foi tudo combinado). Imperando, D. Pedro convoca e em seguida dissolve Assembléia-Geral Constituinte para, gentilmente, outorgar-nos a primeira Carta, em cujo artigo 170 está prescrito:

"a Receita e a Despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo do nome Thesouro Nacional".

O desempenho do Tesouro Nacional, entretanto, não se mostrou satisfatório ao Senado e frustrou a expectativa da Câmara dos Deputados que detinha a prerrogativa constitucional de examinar as contas da administração. As manifestações em prol da criação de um órgão específico para o exame dos balanços e orçamentos e acompanhamento da administração começaram já em 1826. Ao longo dos dois reinados, muitos foram os senadores e deputados que pregavam a necessidade da criação de um tribunal de contas, a exemplo dos que funcionavam nos estados europeus.

O primeiro pronunciamento, assentado nos anais do Senado, foi feito pelo Visconde de Barbacena, que, inclusive, já fora Ministro da Fazenda. O senador por Alagoas, submeteu ao Senado projeto de lei preconizando a existência de um **Tribunal de Revisão de Contas**.

As tentativas, ora do Senado, ora da Câmara, ora do próprio Ministério da Fazenda, culminaram com a extinção do Erário Régio e do Conselho da Fazenda - obras da regência colonial joanina - e a criação do Tribunal do Tesouro Público Nacional, durante a Regência Trina Permanente (4 de outubro de 1831), instalado em 9 de janeiro de 1832. A insatisfação,

¹Extraído de monografia vencedora do Prêmio Serzedello Corrêa (TCU 1998), de autoria de Artur Adolfo Cotias e Silva, publicada em revista especial do Tribunal de Contas da União em 1999.

porém, perdurou face a dominância do Executivo que tolhia a discricionariedade do órgão. O deputado cearense Castro e Silva, ex-Ministro da Fazenda, defendeu, em 1837, a criação de um tribunal de contas *"independente do Tesouro e só responsável ante a Assembléia-Geral"*.

Do senador e magistrado Pimenta Bueno, autor de análise da Carta imperial (*in* Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império, 1857), são estas palavras:

"É de suma necessidade a criação de um tribunal de contas, devidamente organizado, que examine e compare a fidelidade das despesas com os créditos votados, as receitas com as leis de imposto, que perscrute e siga pelo testemunho de documentos autênticos em todos os seus movimentos a aplicação e emprego dos valores do Estado e que enfim possa assegurar a realidade e legalidade das contas. Sem esse poderoso auxiliar, nada conseguirão as câmaras".

Agosto de 1861. Enquanto a célere virgem dos lábios de mel fazia amor com o guerreiro moreno nas areias quentes da praia dela mesma e se banhava na águas frias da Bica do Ipú (vai ver ela já voava *nas asas da Pan Air*), o deputado e consagrado romancista cearense José Martiniano de Alencar, desafeto do imperador, do alto da tribuna da Câmara, na qualidade de Relator da Segunda Comissão de Orçamento, vituperava contra as contas do governo e propugnava pela instituição de um tribunal, a cujos membros fossem dadas as garantias essenciais para o desempenho independente da função de controle:

*"O Tesouro Nacional, da maneira por que está constituído, não satisfaz essa necessidade pública, não fornece ao Poder Legislativo os dados e documentos de que necessita. Essa instituição, embora constitucional, ressent-se do mesmo defeito que se nota em uma instituição análoga da Inglaterra, o **audit office**. Está sob a presidência de um dos membros do Gabinete; não tem a independência necessária para fiscalizar as contas dos diversos Ministérios.*

A criação, pois, de um Tribunal de Contas, composto de membros vitalícios bem remunerados, incompatíveis com quaisquer cargos de eleição 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".

"Eu me resumo sobre este ponto. 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-

Ainda no Império, outras manifestações de peso seguiram a de José de Alencar. No apagar das luzes imperiais, em 10 de março de 1889, o Ministro da Fazenda João Alfredo Corrêa de Oliveira apresentou relatório em que considera:

"uma necessidade urgente a criação de um Tribunal de Contas.... Será ele o único que, conhecendo de toda contabilidade do Estado, possua meio para assegurar às Câmaras e à Nação que os balanços demonstram fiel e perfeitamente o movimento dos dinheiros público".

NATUREZA JURÍDICA

*"... 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, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças". (grifo nosso)*

Extraído do Decreto 966-A, datado de 7 de novembro de 1890, da lavra do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa, criando o Tribunal de Contas, o trecho acima já deixava entrever a controversa natureza jurídica da instituição, ao situá-la como **auxiliar** (intermediário?) tanto do Legislativo como do Executivo.

Instalado somente em 1893, o Tribunal de Contas foi, ao longo de quase um século, assim posicionado nas nossas Cartas Constitucionais:

CONSTITUIÇÃO	POSIÇÃO
1891	Nenhuma
1934	Ministério Público
1937	Poder Judiciário
1946	Poder Legislativo
1967	Poder Legislativo
1969	Poder Legislativo
1988	Poder Legislativo

O saudoso Professor José Dalton Vitorino Leite, em artigo publicado na Revista do

Tribuna de Contas da União nº 61, intitulado **Natureza Jurídica dos Tribunais de Contas**, examina a matéria sob a ótica de duas correntes que se opõem e apresenta sua própria conclusão. De um lado, Pontes de Miranda, Seabra Fagundes e Castro Nunes sustentam que os tribunais de contas exercem função jurisdicional quando julgam contas (CF, art. 71, II); do outro lado, José Cretella Júnior, Osvaldo Aranha Bandeira de Mello, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Michel Temer, Lúcia Valle Figueiredo, José Afonso da Silva e outros entendem que as cortes de contas possuem natureza meramente administrativa, mesmo quando estão **julgando** as contas dos administradores.

Dalton Leite, analisa os argumentos de cada corrente e conclui:

"o Tribunal de Contas exerce uma atividade que não pode ser caracterizada como atividade jurisdicional típica, tampouco atividade administrativa... por tratar-se de atividade de natureza "sui generis".

Confunde-se, amiúde, a natureza do órgão com a natureza da sua função. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 (art. 71, *caput*) preceitua que **o controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União** (*extraída a expressão central "a cargo do Congresso Nacional"*). Ou seja, O Congresso Nacional para exercer o **controle externo** deve fazê-lo com o auxílio do Tribunal de Contas. Tal imposição não situa a instituição como órgão do Congresso.

No nosso modesto entendimento, é mais feliz o Professor Carlos Ayres de Britto², hoje Ministro de Supremo Tribunal Federal, quando afirma:

"o Tribunal de Contas não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo e quem diz isso é a Constituição, com todas as letras, no artigo 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Logo, não se compõe do Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas não integra a estrutura formal, orgânica do Congresso Nacional. Não se acantona na intimidade estrutural do Congresso Nacional. Estou falando do Tribunal de Contas da União, mas é evidente que o êmulo serve para os tribunais de contas de municípios, perante as câmaras de vereadores e dos tribunais de contas estaduais, perante as assembléias legislativas".

Ora, só se pode aceitar a inclusão de um órgão em um Poder se a Constituição expressamente assim dispor. É o que se vê no artigo 92, que indica a composição do Poder

²Palestra proferida no Rio de Janeiro, em 30 de março de 2001, por ocasião de reunião preparatória para o XXI Congresso dos Tribunais de Contas.

Vai mais além o Ministro Carlos Ayres:

"Quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas da União, evidente que está a falar de auxílio do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. O Ministério Público não desempenha uma função essencial à Justiça, Justiça enquanto jurisdição? É dizer, não se pode exercer jurisdição senão com a participação obrigatória, com o auxílio do Ministério Público. O paradigma é absolutamente igual. Não se pode exercer função estatal de controle externo senão com o necessário concurso ou contributo obrigatório dos tribunais de contas".

"Por outra parte, o Tribunal de Contas não é tribunal administrativo, como se diz amiudadamente. Não pode ser um tribunal administrativo um órgão cujo regime jurídico é diretamente constitucional".

"É, portanto, um tribunal político e administrativo. Político, nos termos da Constituição; administrativo, nos termos da lei".

*"Não é à-toa que a Constituição fala: **o Tribunal de Contas, composto de nove ministros, com sede no Distrito Federal, com quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o país.** Não é à-toa que a palavra jurisdição está sendo usada".*

A polêmica sobre a natureza jurídica dos tribunais de contas promete continuar. O debate, entretanto, é salutar e tem contribuído para marcar posições definitivas sobre a instituição. Importante é que a discussão traga sempre mais luzes sobre a permanente construção técnica e jurídica das cortes de contas, aprimorando-as e corrigindo-lhe os rumos.

COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS

Desde que promulgadas as Cartas estaduais, em 1989, tem sido controversa a distribuição das vagas das cortes estaduais e municipais. Dá-se isso devido à ingrata tarefa de estabelecer a proporcionalidade entre o número de vagas no Tribunal de Contas da União, nove, e o número de vagas nas cortes estaduais e municipais, determinadas como sendo sete no parágrafo único do artigo 75 da Constituição Federal.

Simetricamente à Constituição Federal (Art. 73, § 2º, I e II), as Cartas estaduais deveriam preceituar dois terços das vagas para o Poder Legislativo e um terço para o Poder Executivo. Conta fácil para distribuir as vagas no âmbito do Tribunal de Contas da União, face

ser exata a divisão de nove por três. Entretanto, arredondar o quociente de sete por três ensejou equivocada composição nos colegiados estaduais e municipais que optaram por dispor apenas duas vagas para o Executivo e cinco para o Legislativo, resultante das frações encontradas: um terço de sete = 2,3333...; e dois terços de sete = 4,6666... - a primeira, foi arredondada para baixo = 2; e a segunda, foi arredondada para cima = 5.

Provocado, o Supremo Tribunal Federal, sabiamente, enxergou com clareza solar os diferentes substratos de origem para a extração dos membros, atendendo à composição **heterônoma** desejada pelo constituinte originário.

Pelo modelo federal, os tribunais de contas estaduais e municipais devem ter:

6/9 de vagas de livre indicação do Legislativo; seis nonos de sete = 4,6666...;
1/9 de vagas de livre indicação do Executivo; um nono de sete = 0,7777...;
1/9 de vagas reservada ao Ministério Público; um nono de sete = 0,7777...;
1/9 de vagas reservada a auditor substituto; um nono de sete = 0,7777....

As três categorias minoritárias são favorecidas pelos critérios de arredondamentos sucessivos da ABNT - caso contrário não existiria representação simultânea de todos os substratos, ou seja, a heteronomia seria capenga -, assim, decidiu o STF reiteradas vezes, editando agora súmula que faste definitivamente qualquer dúvida sobre a composição das cortes locais:

"653 - No Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembléia Legislativa e três pelo Chefe do Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro à sua livre escolha".

INVESTIDURA DOS MEMBROS

Dentre as muitas críticas lançadas sobre os tribunais de contas, a mais insistente é a que refere a forma de provimento dos membros do colegiado. A Constituição Federal reserva um terço das nove vagas de ministro do Tribunal de Contas da União ao Presidente da República e dois terços ao Congresso Nacional. Do terço presidencial, um ministro deve ser extraído do quadro de auditores substitutos de ministro e outro do quadro do Ministério Público junto ao Tribunal.

Cabe, portanto, ao Presidente da República a livre escolha de um ministro e ao Congresso Nacional a livre escolha de seis ministros, sendo, três do Senado e três da Câmara dos Deputados.

Essa composição - dita **heterônoma** pelo STF -, tem dado ensejo a constantes

ataques contra a instituição, face, óbvio, ao marcante viés político na escolha de seus membros, o que comprometeria o desempenho de sua função no exame das contas governamentais e no julgamento das contas dos administradores.

O argumento mais contundente incide sobre a presunção de que um ministro indicado politicamente seria **sempre** influenciado pelo fator gratidão ou mesmo por suas tendências político-partidárias. A corrente que assim se posiciona, defende que o concurso público seria a via mais aceitável para o preenchimento do cargo de ministro do Tribunal de Contas da União ou de conselheiro de tribunal municipal ou estadual.

O Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (*in* Tribunais de Contas do Brasil Jurisdição e Competência, 2003), ex-procurador do Tribunal de Contas do Distrito Federal, hoje investido conselheiro naquela corte pelo critério da Carta atual, enfrenta a matéria:

*"Com freqüência se discute a necessidade de impor a regra do concurso público, como critério único para seleção e nomeação. Sem dúvida, o concurso público desvincula o agente nomeado de qualquer interferência. Os nomeados por esse critério de escolha, impessoal por excelência, uma vez garantidos na continuidade da função, possuem todos os atributos para desempenhar a função com isenção e critério técnico. Contudo, mesmo essa regra tem merecido críticas: **seleciona o candidato que possui maior conhecimento, mas não necessariamente o mais apto ao desempenho da função.** O mesmo ocorre no Poder Judiciário: juízes são selecionados pelo quanto sabem de processo e de direito, mas em nenhum momento são aferidos em relação ao senso de Justiça que possuem ou deixam de possuir. De igual modo, membros do Ministério Público vêm recebendo críticas pela atuação parcial, de caráter político-partidária, ou com o simples intuito da promoção pessoal na imprensa oficiosa".*

Mesmo entendendo ser o melhor sistema o instituído em Portugal, onde a escolha é feita através concurso de títulos, o Professor Ulisses Jacoby reconhece que:

É inegável que o Brasil avançou muito, a partir da última constituição, na regulamentação do tema. De fato, na ausência de critério melhor, como que estabelecendo uma linha progressiva de avanço, definiu o constituinte os requisitos já expostos³ e depois, uma vez satisfeitos esses, um critério de escolha que, pela divisão dos extratos de origem, equilibrasse os critérios técnicos e políticos do julgamento das contas. Cumprindo fielmente a norma constitucional, o sistema

³Requisitos constantes do parágrafo primeiro do artigo 73 da Carta Constitucional.

*brasileiro representaria um dos mais avançados do mundo: delimita com precisão os requisitos de conhecimento e de ética, indispensáveis ao exercício da relevante função; define a experiência profissional como condição essencial para o desenvolvimento da **sensibilidade e da sabedoria** efetiva na aplicação do conhecimento; estabelece a escolha com prevalência para o poder que deve impor recolhimento compulsório dos recursos públicos, definir e autorizar despesa, sendo justo que indique os mais qualificados para o mister de fiscalizar a aplicação, tudo em nome do **povo**, por meio de seus legítimos representantes.*

Se disfunções ocorrem não são conseqüências do critério, mas da sua incorreta aplicação, fato esse que deveria merecer censura. O que se verifica, em termos práticos, é a ausência de fiscalização no atendimento dos requisitos e manifesto descumprimento dos critérios de escolha”.

Ainda que pertinentes, os argumentos favoráveis ao concurso são rebatidos de frente pelos que vêem na escolha política a forma mais legítima e transparente, uma vez que permite a indicação de figuras notoriamente condicionadas para o múnus, indicados, aprovados e nomeados por quem é constituído pelo voto para tanto. O que se diz é que a seleção concursal enquanto depura qualificações técnicas, omite as outras qualidades do selecionado que deveriam ser de pleno conhecimento público, como acontece com aqueles que são selecionados pelo concurso eleitoral, sem dúvida o mais árduo de todos.

De qualquer forma, a escolha de membros de tribunais de contas deve ser revestida de maiores cuidados, com o devido rigor no que refere ao atendimento estrito aos critérios constitucionais. O exame seletivo das qualificações dos possíveis indicados - até mesmo de provas e títulos -, seria uma alternativa que poderia ser implementada no âmbito do parlamento, sem maiores dificuldades e sem qualquer alteração nas regras constitucionais, permitindo ainda o pleno exercício da função política dos Poderes Legislativo e Executivo e na prática dos chamados **checks and balances** (freios e contrapesos), que devem ser sempre observados no estado democrático de direito. É o caso, só para citar um exemplo, da existência do quinto constitucional nos tribunais jurisdicionais.



Bibliografia⁴

BRITO, Carlos Ayres. A Real Interpretação da Instituição TC. Revista do TCMG, XXI. 2003.

BLOCH, Marc. La Société Féodale, Paris, 1998.

CROUZET, Maurice. História Geral das Civilizações, Vol. 3. Rio de Janeiro, 1993.

ENCICLOPÉDIA MIRADOR. São Paulo, 1987.

ENCYCLOPÉDIA BRITTANNICA. Chicago, 1986.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil. Belo Horizonte, 2003.

LEITE, José Dalton Vitorino Leite. Temas de Direito Público. Fortaleza, 1999.

ROBERTS, J. M. História do Mundo, Rio de Janeiro, 1998.

SILVA, Artur Adolfo Cotias. Prêmio Serzedello Corrêa. Revista do TCU s/n, 1998.

Fortaleza, dezembro de 2005

(publicado na Revista Cearense do Ministério Público/Julho de 2003)

⁴Fontes não arroladas na Bibliografia estão referidas no próprio texto.