

Os Tribunais de Contas e a Constituição

JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO

11 JUN 1987

ANC

P 3

O Tribunal de Contas, num sentido lato, tem vida desde a velha Grécia. Em sentido mais estrito, o tribunal adquire vida própria a partir da divisão de poderes.

Dentro da máxima de Norberto Bobbio, um ilustre professor de Turim, "só o poder pode criar o direito", entre aspas, e "só o direito pode limitar o poder", também entre aspas. De Montesquieu aos americanos, como o fito de se delimitar os poderes, surge a idéia de um órgão que coarctasse o Executivo, na sua função delicada e perigosa de gerente do Estado.

Do princípio universal defendido pelos anglo-saxões de não admitir tributos sem a aprovação da sociedade política, logo se chegou à idéia de que não somente os tributos deveriam ser lançados com a aprovação popular, mas também fiscalizado o seu emprego.

Não tardou, guardadas as devidas proporções de tempo e de lugar, o aparecimento de órgão controlador, sob as formas mais conhecidas; as cortes, mais latinas; o "general-controller", mais anglo-saxão.

A partir de 1826, 1827, fundação dos cursos jurídicos, vamos deixar de falar de faculdade, e no bojo das idéias e tratativas de José Inácio Borges, Bernardo Pereira de Vasconcelos, Castro e Silva, Manoel Alves Branco, Marquês de Abrantes, Pimenta Bueno, Silveira Martins, Visconde de Ouro Preto e João Alfredo, só logrou êxito a instituição com Ruy Barbosa, em 7 de novembro de 1890, quando no exercício do Ministério da Fazenda, do governo provisório. Mas não é tudo. Publicado o decreto, ele não tem executoriedade, até a edição do decreto 1.166, de 17/12/1892, à época de Floriano, sendo ministro Serzedelo Correia, aquele que se demitiu depois, quando foi suprimido o registro prévio da despesa. A nobilíssima instituição tem um nascimento "sui generis".

Talvez por isso mesmo, autores diversos entendem que a posição do Tribunal

de Contas entre os poderes é "sui generis".

Na verdade, o Tribunal de Contas não entrou nas cogitações de Ruy, o seu instituidor, quando da elaboração do projeto de Constituição do governo. Foi a comissão dos 21, deputados e senadores, que, através de emenda, elevou o tribunal à altura e dimensão constitucional, o que redundou no art. 89 da Constituição de 1891.

Quando da Constituição de 1934, o tribunal ganhou foros de cidade, perdeu as características gerais e um tanto quanto indefinidas para, em nova sistemática, qual a do registro prévio da despesa e de parecer prévio sobre as contas do presidente da República, contas que deveria prestar à Câmara dos Deputados e aí pode ser mais efetivo e eficaz. O tribunal figurava na secção 2.ª, do capítulo 6, denominado "dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais". Sem dúvida foi um passo adiante em termos de normatividade constitucional, registro prévio de qualquer obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dele e com caráter proibitivo por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio.

A Carta ditatorial de 1937, para surpresa geral, praticamente colocou o Tribunal de Contas no Poder Judiciário, isso nos espanta até hoje. Afirmamos isso baseados no fato de que a Carta de 37 não tem a clássica divisão em títulos e seções.

O artigo 144, da citada Carta, isolado no texto, vem em seguida ao que compete à Justiça Militar, que é descrita como órgão do Poder Judiciário no artigo 90 mas, na verdade, tal predicamento na prática a nada de sério levou, porque no parágrafo único escreveu-se que a organização do tribunal seria regulada em lei ordinária. O artigo 1.º da Lei Constitucional n.º 9, de 28 de fevereiro de 45, estabeleceu que os

membros do Tribunal de Contas seriam nomeados pelo presidente da República, sem a aprovação do Conselho Federal que valia por Senado à época. Talvez por isso mesmo é que o notável Seabra Fagundes tenha afirmado em livro que, à época de 37, o Tribunal de Contas era órgão do Executivo. Tem razão o ilustre mestre depois dessa leizinha constitucional.

A Constituição de 1946, foi, sem dúvida, a mais perfeita, a mais harmônica, a que soube estabelecer os limites das competências entre as pessoas de direito público interno em que se divide a Federação brasileira. No tocante ao Tribunal de Contas: o restabelecimento da linha de 34, o parecer sobre as contas do presidente, o registro prévio da despesa pública, e o registro sob reserva com a responsabilidade do presidente. Ainda uma vez escreveu-se que os ministros do Tribunal de Contas seriam nomeados pelo presidente, mas com prévia aprovação do Senado da República.

A Revolução de 64, que veio para combater a corrupção e a subversão, não andou às boas com o Tribunal de Contas. Até hoje analistas desta Casa e do Brasil, não chegaram a uma conclusão do porquê. O órgão por excelência para combater a corrupção é o Tribunal de Contas, pelo menos em tese. A pretexto de agilização do Tribunal de Contas escreveu-se "diminuição do Tribunal de Contas"; acabou-se com o registro prévio e, mais do que isso, aumentou-se a subordinação do tribunal ao órgão político, o Poder Legislativo, e isso mesmo a duras penas, porque o projeto de Constituição, do governo, quase transforma a Corte em órgão de mera representação ao Executivo e ao Legislativo.

A Emenda de 69 que emendou a carta de 67 e chamamos Carta porque o projeto do governo, por obrigação imposta, deveria ser apreciado dentro de um prazo, como se Constituição

tivesse prazo para ser votada, como se Constituinte tivesse prazo para examinar, votar e publicar a Constituição. O fato verdadeiro é que, para atender aos reclamos do governo autoritário, até a hora oficial do Brasil foi alterada para que se votasse a "Constituição", entre aspas, no prazo exigido.

O Tribunal de Contas do futuro, "de lege ferenda", só terá sentido, ao meu sentir, desgarrado do Poder Legislativo. Tribunal que se preze e que dignifique as suas sentenças e acórdãos, que vistá seus membros de vestes talares e os exorne das garantias e demais vantagens outorgadas aos juizes, não pode depender de ratificação do poder político. Não temos nada contra o mesmo, — o poder político — mas é necessário um acerto de competências; julgue o Tribunal de Contas aplicando a Constituição e a normatividade jurídica; remeta o julgado às assembleias do povo para que, em nome desse mesmo povo, examine a ocorrência ou a decorrência de crime de responsabilidade, vale dizer, crime político; julgue o tribunal as contas dos chefes de Executivo, enviando os papéis para análise do comprometimento político dos seus responsáveis. De que adianta o julgamento político, quando a autoridade de política já deixou inclusive o exercício do seu cargo?

Ou damos aos Tribunais de Contas uma posição autônoma dentro da nova Constituição ou ficaremos a gritar no deserto de nossa sede legislativa. Não ficaríamos apenas em exigir e de minha parte, por exemplo, entregaria o preenchimento dos cargos de conselheiros às portas abertas do concurso, via do qual sempre se atinge melhor os objetivos colimados.

JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO, 60, presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, é professor do Direito Constitucional na Faculdade de Direito da USP.