

# "O Papel dos Tribunais de Contas e o Desenvolvimento Nacional"(\*)

PAULO JOSÉ DE A. FERREIRA GILLES

Presidente do Conselho de Administração  
do Tribunal de Contas da União

Presidente do Conselho de Administração  
do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Sumário	1
1. INTROÍTO	1
2. ENTRE OS PODERES DO PODER	2
3. A EXPERIÊNCIA PARAGUAI	3
4. O TRIBUNAL DE CONTAS	4
5. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	5
6. O futuro do Tribunal de Contas	6
7. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	7
8. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	8
9. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	9
10. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	10
11. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	11
12. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	12
13. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	13
14. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	14
15. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	15
16. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	16
17. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	17
18. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	18
19. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	19
20. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	20
21. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	21
22. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	22
23. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	23
24. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	24
25. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	25
26. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	26
27. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	27
28. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	28
29. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	29
30. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	30
31. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	31
32. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	32
33. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	33
34. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	34
35. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	35
36. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	36
37. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	37
38. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	38
39. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	39
40. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	40
41. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	41
42. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	42
43. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	43
44. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	44
45. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	45
46. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	46
47. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	47
48. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	48
49. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	49
50. O Tribunal de Contas e o desenvolvimento nacional	50

## 1. INTRÓITO

É grande honra para um Conselheiro, e sobretudo, para um Professor universitário, estar presente nesta Casa e nela levantar a sua voz. Entre os raros títulos que possuo, por certo êste resplandecerá. Trago em minha bagagem intelectual idéias, razões, princípios, sugestões, enfim, sonhos em tôrno desta vetusta, complexa, intrincada e, *porque não dizer*, desconhecida Instituição: o Tribunal de Contas.

Estas idéias se misturam com a experiência de sete anos que vivo no Tribunal, na condição de Substituto, primeiro, e, de agora, efetivo, no exercício da Presidência.

Acredito que tenha algo a dizer.

(\*) Súmula da conferência preferida na Escola Superior de Guerra, a 18 de junho de 1970.

## 2. HISTÓRICO

Não vou pretender gizar, ainda que rapidamente, a história do Tribunal de Contas. Ela, na verdade, perde-se nos tempos e nas idades, fillando-se à velha Grécia, fonte e luz de quase tudo. Nem é meu propósito acompanhar pormenorizadamente o comportamento da Côrte de Contas em tôda a nossa história jurídico-constitucional. Realçarei apenas, para ganhar a linha do pensamento, os grandes instantes.

Foi o excelso Rui que, em 1890, levou ao Marechal Deodoro da Fonseca o Decreto 966-A, que criava um Tribunal de Contas, ao qual incumbiria a revisão e o julgamento de tôdas as operações concernentes à receita e despesa da República.

Já nessa oportunidade Rui asseverava que essa Instituição, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, poderia se converter em órgão de ornato aparatoso e inútil. Adivinha-se pelas palavras de seu próprio criador, desde a madrugada, o quão complexa, o quão polêmica seria a Côrte de Contas no seu desenvolvimento, na sua atuação e eficácia.

## 3. POSIÇÃO DO ÓRGÃO ENTRE OS PODERES DO ESTADO

Nas linhas da primeira Constituição republicana de 1891, ganha o Tribunal dimensão de ordem constitucional para nunca mais perdê-la até os dias que correm. De lá para cá sempre se manteve na posição um tanto esdrúxula onde brasileiros e estrangeiros o colocaram. De fato, é uma singularidade mundial o existir um Tribunal, ou uma Côrte, auxiliar do Poder Legislativo. Em todos os Países onde encontramos a Instituição vem o Tribunal situado como órgão do Poder Legislativo. Este é um dos pontos controvertidos e que, por certo, merece algumas considerações. Não sou daqueles que entendem que o que serve para o mundo necessariamente deve servir para o Brasil. Nem sou daqueles que pretendem criar apenas instituições tipicamente nacionais que não tem *simile no orbe*. Mas, francamente, repugna-me a idéia de um Tribunal ligado ao Poder Legislativo. Confesso que não posso compreender juízes que somos com tôdas as garantias da vitaliciedade, da irredutibilidade e da inamovibilidade, emitindo votos, contra-assinando sentenças, prolatando acórdãos, envergando as tálares vestes, mas ligados umbelicalmente ao Poder Legislativo, que é o senhor das nossas decisões como instância recursal, conforme determina a Constituição.

Basta citar como exemplo as contas do chefe do Executivo, onde o Tribunal emite apenas um parecer que pode pura e simplesmente, por questões políticas de momento, ser recusado pelo Poder Legislativo. Este procedimento refere-se às três pessoas jurídicas do direito público interno: a União, os Estados e, agora, os Municípios.

O certo, o curial, ainda que novidade nossa fôsse, seria o Tribunal julgar e, ao depois, enviar o seu julgamento perfeito, acabado e definitivo, às assembleias do povo para que cumprissem aquilo que é insito ao Poder Legislativo, a apuração e o julgamento dos crimes de responsabili-

dade, ou seja, o **impeachment**. Esta idéia é mais verdadeira para aqueles países que organizam os seus processos de fiscalização, em colegiados, em Côrtes, como é o caso do Brasil, da Bélgica, da França, da Itália e da Alemanha. Não diria o mesmo, e quem sabe não emitiria as mesmas razões para os países que mantêm um sistema diferente, como é o caso dos Estados Unidos, da Inglaterra e de Israel, que se apegam à figura do **Comptroller General**, único responsável pela fiscalização da execução orçamentária.

**En passant** afirmo que não apenas românticamente encanta-me a idéia de um Tribunal de Contas inserido na órbita do Poder Judiciário, como uma justiça especial, a par da eleitoral, da trabalhista, da agrária, como uma Justiça de contas, mas êsse ponto não deve ser enfatizado, pois sairíamos, à vista de sua riqueza, do ponto fulcral da conferência.

Na tentativa de definir a Instituição, penso já ter adiantado um volume de questões para que percebam a dificuldade de sua colocação. Há os que a jungem ao Legislativo. Há os que a inserem no Executivo e há os que, como se viu, pretendem-na no Judiciário.

Daí porque no atendimento lógico, necessário para qualquer discurso, que é a definição do objeto discutido, apresentaria, como solução conciliadora, a definição por todos aceita: o Tribunal é um órgão **sui generis**, pôsto pela lei constitucional como auxiliar do Poder Legislativo.

#### 4. EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL

Sumariando as fórmulas e processos de fiscalização financeira poderíamos afirmar, grosso modo, que elas se reduzem a três tipos fundamentais: o processo italiano, de veto suspensivo e absoluto; o processo francês, de fiscalização **a posteriori**, e, de permeio, o processo belga, de veto limitado, com responsabilidade na ordenação da despesa.

São, como se vê, duas posições radicais, a francesa, de muita liberdade antes e uma rigorosa inspeção posterior segundo o princípio de Thiers; a dos italianos, de um rígido controle mesmo antes de se efetuar a despesa pública, e uma posição intermediária, mista, a dos belgas.

Em nossa vida Republicana, da Constituição de 91 à de 1967, estivemos sempre presos ao processo do registro da despesa antes da realização do ato, quando muito restando à autoridade executiva a faculdade de ordenar a despesa sob sua responsabilidade. Em tal sistema, funcionava realmente o Tribunal como órgão de controle efetivo, pois alertava sempre e podia evitar que uma despesa que não consultasse ao interesse público fosse aprovada.

Entendeu, entretentes, o constituinte de 1967, que tal processo dificultava em demasia a tramitação dos negócios públicos. Assoalhava-se, e com alguma razão em certos Tribunais, que a ação das Côrtes de Contas era morosa, excessivamente burocrática e não conciliada com os interesses nacionais e estaduais da época vibrante e rápida que vivemos.

Veio como estratificação do pensamento revolucionário de 1964, o projeto do governo de nova Constituição para o Brasil. Neste projeto, per-

mitam-nos Senhores, a pretexto de "agilizar os Tribunais", atingiu-se fundamentalmente as suas matrizes, as suas bases, a sua própria razão de ser.

Por sorte o Congresso Nacional votou emenda aditiva que ainda conseguiu salvar as aparências para que a nobre Instituição continuasse com um mínimo de faculdades e de competências. Criou-se um controle interno, estabelecido pela própria Administração que é a fiscalizada e depois, asseverou-se que esse controle deveria servir de base e sustento para o controle externo, este da competência do Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.

Criaram-se as auditorias financeiras, transferindo, portanto, toda a missão fiscalizadora para fora do Tribunal. O que o Tribunal operava *intra-muros*, no exame de todos os papéis e documentos que obrigatoriamente lhe enviava a Administração, ficou para a fiscalização *In loco*, como se o Tribunal, através de um passe de mágica, pudesse instantaneamente ter pessoal habilitado para examinar todo este grosso volume, nas mais variadas repartições onde se empenha e se gasta o dinheiro público.

Deu-se, assim, um momento de transição que ocasionou por certo um verdadeiro impacto. A lei constitucional acabou com os sistemas *a priori*, e os Tribunais não tinham elemento e nem capacidade para se adaptar ao novo tipo de fiscalização. De 67 passamos à Emenda de 69, que em nada modificou o sistema. Estávamos, portanto, naquela perplexidade, e não tendo competência em termos da lei antiga para exigir, e não tendo em termos da lei nova pessoal e técnica compatível, ficamos à mercê da crítica da sociedade e de uma quase omissão culposa. Foi quando, em São Paulo, resolvemos fazer a experiência para atender à lei. E com os elementos parcos que possuíamos, implantamos, a partir de 15 de janeiro de 1970, o novo sistema de fiscalização econômico-financeira.

## 5. A EXPERIÊNCIA PAULISTA

A nova vida para os Tribunais, de acordo com o sistema implantado em seguida à Revolução de 64, ou seja, com a Constituição de 1967, precisava começar ainda que engatinhando. Coube-nos, no Tribunal de São Paulo, em fins de 1969, e início da década de 70, a ingente tarefa de pôr em prática, com os elementos possíveis, o novo sistema. De primeiro, assaltou-nos a preocupação de que a auditoria, instituição tipicamente privada, precisava se publicizar. Aliás, é tendência marcante do direito privado a sua publicização, consoante já adivinhara o extraordinário jurista francês Savatier. Mas esta publicização precisa ser vestida para ingressar no mundo dos fatos. Procuramos dar-lhe a dimensão adequada. Procuramos definir-lhe as fronteiras e no transplante usamos da medicina mais bem dosada para que se evitassem as possíveis rejeições. Pois não era um corpo até então estranho que se adicionava à Administração Pública?

Seis meses passados desta experiência pioneira em todo o território nacional, acredito que se possam adiantar algumas primeiras conclusões. O sistema pode dar resultado no futuro quando tivermos pessoal, e pessoal habilitado; costume, vale dizer, usos e maneira de ser e de viver da Ad-

ministração criando as condições indispensáveis para que o **processus** atinja as suas finalidades; formação de técnicos, como tentamos e continuamos a tentar, em São Paulo, no patrocínio de cursos de auditoria para nossos funcionários na Fundação Getúlio Vargas; solução para a problemática criada de um quase divórcio entre a cúpula do Tribunal e as equipes de auditoria, pois, na verdade, praticamente se transferiu o poder de decisão dos Senhores Conselheiros, que se tornaram, a rigor, meros referendadores das irregularidades, porventura levantadas pelos que vão fiscalizar **in loco** a administração.

Até o momento não vemos com bons olhos os primeiros resultados. Daí porque pregamos a necessidade de um sistema fiscalizador misto.

## 6. O SISTEMA MISTO DE FISCALIZAÇÃO

Desde 1967, no Congresso de Tribunais de Contas, na Guanabara, temos procurado dar uma contribuição positiva e factível para que a fiscalização realmente se exerça em moldes que nos parecem o quanto possível perfeitos. Tentamos o sistema misto de fiscalização, através de um projeto que chegamos a oferecer para a deliberação daquele conclave e que dêle chegou a merecer a aprovação, por maioria de votos. Apresentamos algo que por várias correntes era considerado impossível de conciliação: o sistema clássico e o nôvo sistema. Entendíamos, como entendemos, que o sistema das auditorias financeiras é válido e oportuno, desde que seja completado com o sistema de exame de toda a despesa pública, no Tribunal através do envio de papéis e documentos para exame prévio.

Aí sim, teremos uma fiscalização quase perfeita, e se nos acusassem de, voltando ao sistema antigo, voltarmos à combatida burocracia do Tribunal, acrescentaríamos, como contribuição, que o problema da fixação de prazo, que tão bons frutos deu na esfera da elaboração legislativa, poderia também resolver o problema de tempo, única acusação que até hoje se fez, válida, em torno da atuação dos Tribunais de Contas. Acreditamos que a experiência deveria ser tentada, para que, a par da rapidez dos julgamentos, se obtivesse uma quanto possível rigorosa inspeção e fiscalização. Aliás, tal idéia, para gáudio nosso, vem inscrita na Constituição do Paraná, de fevereiro de 1970, registro prévio da despesa a ser efetuada, com prazo de trinta dias para o Tribunal se manifestar, sob pena de importar em aprovação o silêncio.

Aí o Tribunal de Contas continuaria com a faculdade de se pronunciar com os elementos vindos de fora, carreados pelas auditorias e, por dentro, por via da análise legal, contábil, econômica, através de seu pessoal especializado e órgãos componentes.

As decisões tomadas em São Paulo, e cito algumas de importância, como a da verba pessoal e da verba de representação dos deputados e o caso Capua e Capua, Secretaria da Educação, somente foram possíveis pelo exame, por meio do crivo da legalidade da despesa, em atividade **intramuros**.

Não acredito que com o atual sistema das auditorias, tão somente, se pudesse atingir àqueles resultados.

E apenas para se medir a força do Tribunal, digo mais no respeitante à moral, é de se ver pelo menos em São Paulo o que já se tem conseguido no aprimoramento das finanças municipais, no saneamento da vida econômica dos Municípios.

Ninguém ignora que o Município é hoje o nôvo rico da vida pública nacional.

Por via de participação nos impostos que a União e os Estados arrecadam, chegamos, inclusive, ao absurdo de termos Municípios fantasmas que só existem para aproveitarem das gordas receitas federais, o que está exigindo providências moralizadoras dos responsáveis.

Pois bem, esse Tribunal que repito não está suficientemente aparelhado em pessoal e competências, mesmo assim tem conseguido uma palpável melhoria nos sistemas e na vida administrativa dos Municípios onde se decide hoje, pelo volume de dinheiro existente, parte da política financeira nacional.

Ou seja, bem ou mal dirigidos os investimentos, sofrerá o comando econômico nacional.

Relevante, pois, nesse particular a ação pedagógica e punitiva do Tribunal de Contas, apesar de parca e ínfima no que toca às suas prerrogativas.

## 7. O TRIBUNAL DE CONTAS E O DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento em nosso entender é uma relação entre aquilo que já se tem e o que se deseja.

Quando uma sociedade só deseja, é subdesenvolvida, e desenvolvida quando a vida média é vivida por quase todos.

No fundo, é o que se denomina em termos coletivos como **la joie de vivre**.

Em termos coletivos, a alegria de viver é a máxima satisfação de técnicas, serviços e produtos e um mínimo de sofrimento.

Para esse **desideratum** a vida moderna se esmera no patrocínio de métodos que de forma rápida ensejem aquela satisfação.

Do melhor ou menor benefício dessas práticas depende a alegria do maior número.

O Tribunal poderia ser o mediador entre a melhor técnica e o anseio médio, ou seja, a sede onde se plasmasse o desenvolvimento.

Mas como atrelar a velha e antiquada Instituição nas ondas do desenvolvimento?

Sempre preocupou a minha mente essa possível contradição. Pondo-se de lado as duas posições radicais, a extinção do órgão ou o deixa

como está para ver como fica, tentaríamos uma solução intermediária. Já que o Tribunal existe e, inclusive, foi mantido pela Revolução, porque não aparelhá-lo melhor para a senda desenvolvimentista. Entre os grandes homens da República brasileira um há, que se consagra definitivamente entre nós e no exterior pela sua constante vitória contra a inflação, razão primordial de nosso subdesenvolvimento — o Professor Delfim Netto, Ministro da Fazenda. Em conferência pronunciada em São Paulo era de se ver o amor, a dedicação, o empenho com que S. Ex<sup>a</sup> engalanava o Tribunal de Contas, como órgão indispensável, mola mestra mesmo para atingirmos aos quadrantes dourados do desenvolvimento nacional. Sonhei com algumas idéias, misturei outras com aquelas e como se trata de dever ser, não custa que elas por aqui se espalhem na tentativa de que todos juntos possamos chegar a algumas conclusões para orientar e definir o quanto possível melhor, esta, repito, polêmica e desconhecida Instituição: o Tribunal de Contas. Primeiramente não nos esqueçamos de que países europeus que conseguiram suplantam a miséria das guerras e a luta fratricida, e que hoje ostentam como galardão, lugar ao sol na arrancada do progresso, refiro-me à Alemanha, à Itália e à França, não extirparam de suas organizações a **Cour de Comptes**, a **Corti dei Conti** e o **Rechnungshot**.

De outra parte, vale também considerar que as novas técnicas administrativas que aconselham o planejamento administrativo, a idéia pensada e repensada da Administração antes da execução dos serviços: a prioridade das obras colocadas nos orçamentos, que não mais devem findar com o exercício financeiro, mas se prolongar numa **longa manus** de execução pública por vários anos nas linhas dos orçamentos plurianuais; a perspectiva que deve necessariamente ter o administrador até no lançamento de títulos públicos no mercado, para as imprescindíveis operações de crédito serem precedidas de uma pesquisa; a necessidade de um estudo sôbre a natureza dos critérios de prioridade para as obras públicas, o equilíbrio orçamentário; a virente vida municipal em tôda a sua plenitude, de antevisão, de raciocínio **a priori** para maior rendimento dos atos administrativos e das obras públicas, tudo isto, enfim, exemplificadamente atirado na arena dos debates, não está porventura a merecer um órgão apolítico e técnico que seja o grande estabilizador entre a mutabilidade das funções políticas e a diretriz uniforme que deve ser o termômetro que meça o calor do desenvolvimento nacional?

Não haverá necessidade, talvez, de uma Instituição estável com pessoal habilitado e técnico para se inserir no **processus** do ato administrativo antes, durante e depois, de executado?

Não será o Tribunal de Contas a grande Instituição que perenemente se fixe no processo de execução da vida pública, a examinar e a propor; a fiscalizar e a orientar, e, por último, na revisão, na tomada de contas, nos exames **a posteriori**, chegar às conclusões de que uma administração realmente cônica de suas responsabilidades públicas atingiu ou não, em cheio, os seus altos objetivos, em favor do bem comum?

Não é o Tribunal o que deve definir a auditoria como método público que deixando de ser meramente contábil onde só os aspectos financeiros

e orçamentários sejam levados em conta, se transmude num processo onde o exame da legalidade, a análise jurídica, a pesquisa econômica, a conveniência e a oportunidade do ato administrativo sejam considerados, medidos e julgados?

Ora, talvez digam os Senhores, que tudo isso já está sendo feito, ou pelo menos, está sendo tentado na órbita do Executivo que pensa, planeja e executa. Mas não é verdade histórica que sobretudo as nascentes democracias só funcionam dentro do sistema **checks and balances**; não é o contraditório, ou a expectativa dêle que orienta, no seu sentido mais profundo, o processo democrático; não é o Tribunal a grande esperança, a grande abóbada onde vem ou onde deveria vir ecoar o reclamo popular que pagando os seus impostos desejaria vê-los, e direito natural para isso, tem, bem aplicados. Não deveríamos, inclusive, tentar com que a Casa de Contas tivesse uma via de diálogo direto com o povo? Não se poderia imaginar, na esteira de um Seabra Fagundes, preocupado, inclusive, com o se atribuir faculdade e competência à Côte para o exame da moralidade dos atos administrativos e não apenas de sua juridicidade, criar uma figura processual nova dentro do âmbito do Tribunal de Contas, de uma verdadeira ação popular que possibilitasse a qualquer do povo a contestação de todo e qualquer ato administrativo que importasse em má aplicação dos dinheiros públicos? Dirão os Senhores, quem sabe, que se pretende para o Tribunal, uma velha Instituição, tantas novas competências e que talvez aqueles que ontem se aninhavam no exame desesperador de uma mole de processos de prestação de contas, não teriam talvez este verdadeiro impulso milagroso e criador para colaborar com o desenvolvimento.

Diria eu, renovem-se as competências, as idéias e os ideais, chama necessária para qualquer cometimento humano, e farão saltar dos homens que compõem as Côrtes tôdas as suas forças, quem sabe um pouco adormecidas, **ex vi legis**.

Aí teremos o Tribunal de Contas engajado na luta pelo desenvolvimento, meta, alvo, diretriz de tôdas as forças vivas da Nação.

## 8. CONCLUSÕES

1. O Tribunal de Contas remonta à antigüidade clássica.
2. O Tribunal de Contas, órgão **sui generis**, é constitucionalmente auxiliar do Poder Legislativo.
3. O Tribunal de Contas funciona sobretudo pelas auditorias financeiras.
4. O Tribunal de Contas de São Paulo pela sua experiência, ainda não encontrou seu melhor desempenho.
5. O sistema misto de fiscalização é o que mais se recomenda.
6. O Tribunal de Contas poderá e deverá ter um grande papel no desenvolvimento, mercê de um substancial aumento de suas competências e atribuições.